

DISKRESI PELAYANAN PERIJINAN MENDIRIKAN BANGUNAN
(Studi Terhadap Pelaksanaan Pelayanan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) Pada Badan
Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Malang)

SKRIPSI

Diajukan untuk Menempuh Ujian Sarjana
pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya



Oleh:

RYAN TAGAR

JURUSAN ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

2015

**DISKRESI PELAYANAN PERIJINAN MENDIRIKAN
BANGUNAN**

**(Studi Terhadap Pelaksanaan Pelayanan Izin Mendirikan Bangunan (IMB)
Pada Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Malang)**

SKRIPSI

**Diajukan untuk Menempuh Ujian Sarjana
pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya**



Oleh:
RYAN TAGAR

**JURUSAN ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
2015**

DAFTAR ISI

	HALAMAN
COVER	i
TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI.....	ii
PERNYATAAN ORISINALITAS.....	iii
RINGKASAN	iv
SUMMARY.....	v
KATA PENGANTAR.....	vi
DAFTAR ISI.....	vii
DAFTAR TABEL.....	viii
DAFTAR GAMBAR.....	ix
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian	9
D. Manfaat Penelitian	9
E. Sistematika Penulisan.....	10
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Administrasi Publik dan Hukum Administrasi Negara...	12
1. Pengertian Administrasi	12
2. Administrasi Publik	13
3. Hukum Administrasi Negara	21
B. Azas Diskresi	31
1. Pengertian Azas Diskresi.....	31
2. Indikasi Diskresi.....	41
3. Unsur Diskresi.....	47
4. Sisi Positif dan Negatif	50
C. Pelayanan Publik	52
1. Pengertian Pelayanan	52
2. Pengertian Pelayanan Publik.....	53
3. Asas dan Prinsip Pelayanan Publik	56

4. Kualitas Pelayanan Publik.....	57
D. Birokrasi dalam Pelayanan Publik	62
1. Karakteristik Birokrasi	65
2. Tipe Ideal Birokrasi	67
E. Tinjauan tentang IMB	68
F. Kerangka Berpikir	70

BAB III	METODE PENELITIAN	73
A.	Jenis Penelitian	73
B.	Fokus Penelitian	74
C.	Lokasi dan Situs Penelitian	75
D.	Sumber Data	76
E.	Teknik Pengumpulan Data	77
F.	Instrumen Penelitian	78
G.	Keabsahan Data	79
H.	Analisa Data	82

BAB IV	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
A.	Gambaran Umum Lokasi Penelitian	86
1.	Badan Pelayanan Perijinan Terpadu Kota Malang	86
2.	Pelayanan Perijinan Pendirian Bangunan di BP2T Kota Malang	95
B.	Penyajian Data	100
1.	Penggunaan Diskresi dalam Penyelenggaraan Pelayanan Perijinan Pendirian Bangunan di BP2T Kota Malang	100
a.	Praktek Diskresi pada Pelayanan Perijinan Pendirian Bangunan di Kota Malang	101
b.	Alasan dan Penyebab Diambilnya Tindakan Diskresi dalam Pelayanan Pendirian Bangunan di Kota Malang	109
2.	Dampak Tindakan Diskresi Pada Pelayanan Perijinan Pendirian Bangunan di Kota Malang	114
C.	Pembahasan	118
1.	Penggunaan Diskresi dalam Penyelenggaraan Pelayanan Perijinan Pendirian Bangunan di BP2T Kota Malang	118
a.	Praktek Diskresi pada Pelayanan Perijinan Pendirian Bangunan di Kota Malang	126
b.	Alasan dan Penyebab Diambilnya Tindakan Diskresi dalam Pelayanan Pendirian Bangunan di Kota Malang	132

2. Dampak Tindakan Diskresi Pada Pelayanan Perijinan Pendirian Bangunan di Kota Malang	137
---	-----

BAB V	PENUTUP	140
	A. Kesimpulan.....	140
	B. Saran.....	141
DAFTAR PUSTAKA.....		144



LEMBAR PERSETUJUAN SKRIPSI

JUDUL : Diskresi Pelayanan Perijinan Mendirikan
Bangunan (Studi Terhadap Pelaksanaan Pelayanan
Izin Mendirikan Bangunan (IMB) Pada Badan
Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Malang)

Disusun Oleh : RYAN TAGAR SETYAWAN

NIM : 0810310354

Fakultas : Ilmu Administrasi

Jurusan : Ilmu Administrasi Publik



Malang, Mei 2015

PEMBIMBING I

PEMBIMBING II

Dr. Siti Rochmah, M.Si
NIP. 19570313 198601 2 001

Drs. Suwondo, MS
NIP. 19530201 198010 1 001

PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam masalah skripsi ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh pihak lain untuk mendapatkan karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebut dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam naskah skripsi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia skripsi ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (S-1) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU No. 20 Tahun 2003, pasal 25 ayat 2 dan pasal 70)

Malang, Mei 2015



Nama : RYAN TAGAR
NIM : 0810310354

RINGKASAN

Ryan Tagar Setyawan, 2015, **Diskresi Pelayanan Perijinan Mendirikan Bangunan (Studi Terhadap Pelaksanaan Pelayanan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) Pada Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Malang)**, Dr. Siti Rohmah, M.Si, Drs. Suwondo, MS

Diskresi memberikan kebebasan wewenang yang disebabkan oleh mendesaknya kebutuhan akan pelayanan publik. Dengan kata lain, jika suatu pelayanan tersebut tidak diberikan maka akan terjadi satu permasalahan yang krusial dan menyangkut kepentingan umum.

Permasalahan pelayanan yang mengharuskan adanya sebuah tindakan diskresi juga terjadi di Pemerintah Kota Malang, dalam satuan pelayanan pemberian Izin Mendirikan Bangunan. Karena tanpa bukti tertulis, suatu pengakuan dihadapan hukum mengenai objek hukum tersebut menjadi tidak sah, maka adanya surat IMB akan memberikan kepastian jaminan hukum kepada masyarakat, oleh sebab itu dalam kaitannya terhadap pelayanan perizinan khususnya Izin Mendirikan Bangunan (IMB) Pemerintah Kota Malang harus menciptakan suatu sistem pelayanan yang optimal.

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan penggunaan diskresi pada proses pelayanan perijinan mendirikan bangunan yang dilakukan Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Malang dan Untuk mengetahui dampak penggunaan diskresi dalam pelayanan perinjinan mendirikan bangunan oleh Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Malang.

Hasil penelitian ini menunjukkan tidak ditemukan tindakan diskresi yang menyalahi etika dan peraturan perundang-undangan, kecuali peristiwa tersebut disebabkan oleh tumpang tindihnya peraturan. Hal ini pun dapat dikatakan sebagai keadaan kekosongan produk hukum agar mampu menengahi permasalahan. Diskresi dalam pemberian pelayanan yang terjadi disebabkan oleh beberapa alasan terkait kekosongan peraturan teknis pemanfaatan, peruntukan, dan fungsi kawasan perkotaan yang dikenal dengan Rencana Detail Tata Ruang Perkotaan (RDTRK). Adanya tindakan diskresi tersebut menimbulkan beberapa dampak diantaranya adalah kebingungan masyarakat terhadap peraturan dan realitas keadaan tata kota dan terjadi kesenjangan antara pemerintah daerah dan masyarakat Kota Malang.

Penulis berharap hasil penelitian ini dapat menjadi referensi maupun bahan koreksi bagi kebijakan ini maupun kebijakan lain yang serupa kedepan.

SUMMARY

Ryan Tagar Setyawan , 2015 , **Discretion Licensing Services Building (Study of Implementation Services Building Permit (IMB) In the Integrated Licensing Service Agency Malang)** , Dr. Siti Rohmah, M.Si, Drs. Suwondo, MS

Discretionary authority gives freedom caused by the urgent need for public services. In other words, if a service is not provided, there will be a crucial issue and the public interest.

Service issues requiring a discretionary action also occurs in Malang City Government, in units of service provision Building Permit. Because without the written evidence, a recognition before the law concerning the legal object becomes invalid, then the existence of IMB will provide assurance to the public law, and therefore in relation to the licensing service especially building permit (IMB) Malang government should create a optimal service system.

The purpose of this study was to describe the use of discretion in the process of building licensing services performed Integrated Licensing Service Agency Malang and to determine the impact of the use of discretion in the service perinjinan building by Integrated Licensing Service Agency Malang.

The results of this study indicate not found discretionary actions that violate ethics and legislation, unless the event is caused by the overlapping rules. It also can be regarded as void state laws to be able to mediate the problem. Discretion in the delivery of services that occur due to several reasons related to technical regulations vacancy utilization, allocation, and functions of the urban area known as the Urban Detailed Spatial Plan (RDTRK). The discretionary action caused some confusion among the public impact of the rules and objec urban reality and there is a gap between the government and the people of Malang City.

The authors hope the results of this study can serve as a reference or correction material for this policy as well as other similar policies in the future.

KATA PENGANTAR

Puji Syukur kehadiran Allah SWT yang telah memberikan Rahmat dan Hidayah-Nya serta kekuatan kepada peneliti sehingga dapat menyelesaikan skripsi yang diajukan untuk memenuhi syarat dalam memperoleh gelar Sarjana Administrasi Publik pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.

Peneliti menyadari bahwa skripsi ini tidak akan terwujud tanpa bantuan dan dukungan dari semua pihak. Oleh karena itu, peneliti mengucapkan terima kasih kepada :

1. Bapak Prof. Dr. Bambang Supriyono, MS. selaku Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang.
2. Bapak Dr. Chairul Saleh, M.Si selaku Ketua Jurusan dan Ibu Dra. Lely Indah Mindarti, M.Si selaku Ketua Program Studi Administrasi Publik.
3. Ibu Dra. Siti Rohmah dan Bapak Dr. Suwondo. MA selaku dosen pembimbing yang telah sabar, tulus dan ikhlas memberi bimbingan serta masukan dalam proses penyelesaian skripsi.
4. Bapak Iwan di BP2T, Ibu Diah di BAPPEDA dan Ibu Ajeng di Dinas PU atas kesediaan waktunya untuk memberikan informasi dan pengarahan dan kemudahan selama proses penelitian.
5. Teman-teman sepenanggungan Reja, Rossa, Rhonda, Mba pita, Halim, Diyan, Dika, Funia, Frank, Aji, Tiwi yang selalu menyemangati dalam penyusunan skripsi.
6. Terkhusus Marni yang senantiasa memberikan kebahagiaan yang tak terduga. Senyuman, dukungan dan keberadaanmu adalah ketenangan.
7. Dan pihak-Pihak lain yang tidak bisa disebutkan.

Demi kesempurnaan skripsi ini, peneliti mengharapkan kritik dan saran yang bersifat membangun. Semoga skripsi ini, minimal bisa dijadikan sebagai bahan kajian untuk referensi kebijakan pelayanan kedepan.

Malang, Mei 2015

Penulis

DAFTAR ISI

	HALAMAN
COVER	i
TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI.....	ii
PERNYATAAN ORISINALITAS.....	iii
RINGKASAN	iv
SUMMARY.....	v
KATA PENGANTAR.....	vi
DAFTAR ISI.....	vii
DAFTAR TABEL.....	viii
DAFTAR GAMBAR.....	ix
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian	9
D. Manfaat Penelitian	9
E. Sistematika Penulisan.....	10
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Administrasi Publik dan Hukum Administrasi Negara...	12
1. Pengertian Administrasi	12
2. Administrasi Publik	13
3. Hukum Administrasi Negara	21
B. Azas Diskresi	31
1. Pengertian Azas Diskresi.....	31
2. Indikasi Diskresi.....	41
3. Unsur Diskresi.....	47
4. Sisi Positif dan Negatif	50
C. Pelayanan Publik	52
1. Pengertian Pelayanan	52
2. Pengertian Pelayanan Publik.....	53
3. Asas dan Prinsip Pelayanan Publik	56
4. Kualitas Pelayanan Publik.....	57
D. Birokrasi dalam Pelayanan Publik	62
1. Karakteristik Birokrasi	65
2. Tipe Ideal Birokrasi	67
E. Tinjauan tentang IMB	68
F. Kerangka Berpikir	70

BAB III	METODE PENELITIAN	73
	A. Jenis Penelitian	73
	B. Fokus Penelitian.....	74
	C. Lokasi dan Situs Penelitian	75
	D. Sumber Data.....	76
	E. Teknik Pengumpulan Data.....	77
	F. Instrumen Penelitian.....	78
	G. Keabsahan Data.....	79
	H. Analisa Data	82
 BAB IV	 HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
	A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	86
	1. Badan Pelayanan Perijinan Terpadu Kota Malang	86
	2. Pelayanan Perijinan Pendirian Bangunan di BP2T Kota Malang.....	95
	B. Penyajian Data	100
	1. Penggunaan Diskresi dalam Penyelenggaraan Pelayanan Perijinan Pendirian Bangunan di BP2T Kota Malang.....	100
	a. Praktek Diskresi pada Pelayanan Perijinan Pendirian Bangunan di Kota Malang	101
	b. Alasan dan Penyebab Diambilnya Tindakan Diskresi dalam Pelayanan Pendirian Bangunan di Kota Malang.....	109
	2. Dampak Tindakan Diskresi Pada Pelayanan Perijinan Pendirian Bangunan di Kota Malang	114
	C. Pembahasan.....	118
	1. Penggunaan Diskresi dalam Penyelenggaraan Pelayanan Perijinan Pendirian Bangunan di BP2T Kota Malang.....	118
	a. Praktek Diskresi pada Pelayanan Perijinan Pendirian Bangunan di Kota Malang	126
	b. Alasan dan Penyebab Diambilnya Tindakan Diskresi dalam Pelayanan Pendirian Bangunan di Kota Malang.....	132
	2. Dampak Tindakan Diskresi Pada Pelayanan Perijinan Pendirian Bangunan di Kota Malang	137
 BAB V	 PENUTUP	 140
	A. Kesimpulan.....	140
	B. Saran.....	141
 DAFTAR PUSTAKA.....		 144

DAFTAR TABEL

No.	Judul	Hal.
1.	Standar Waktu dan Keterangan Dalam Pelayanan IMB di BP2T Kota Malang	97



DAFTAR GAMBAR

No.	Judul	Hal.
1	Kerangka Berpikir	70
2	Model Analisa data Miles dan Hubberman	83
3	Gedung BP2T Kota Malang	86
4	Peta Letak BP2T Kota Malang	87
5	Tampilan situs layanan online BP2T Kota Malang	93
6	Bagan Struktur Organisasi BP2T Kota Malang	94
7	Mekanisme atau Alur Penerbitan IMB di BP2T Kota Malang	96



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Gerakan perubahan memaksa pemerintah melakukan reformasi birokrasi di setiap lini pemerintahan. Pada tahun 1998 terjadi reformasi birokrasi secara menyeluruh hingga melahirkan konsep Reformasi Birokrasi. Namun secara konseptual reformasi birokrasi tidak merubah fungsi pemerintah dalam hal pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empowerment*), dan pembangunan (*development*) (Agung, 2005: 14-17). Dalam fungsi tersebut pemerintah memprioritaskan pelayanan publik sebagai satu ujung tombak penyelenggaraan pemerintahan, sehingga dibuatlah peraturan yang mengatur tentang pelayanan publik, yaitu Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009. Undang-undang tersebut mengamatkan bahwa

“pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara publik”.

Adanya undang-undang tersebut bertujuan memberi kepastian hukum dan perlindungan bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Adapun asas-asas dari pelayanan publik pada undang-undang yang sama menyebutkan:

- a. Kepentingan umum
- b. Kepastian hukum
- c. Kesamaan hak
- d. Keseimbangan hak dan kewajiban
- e. Keprofesionalan
- f. Partisipatif
- g. Persamaan perlakuan/tidak diskriminatif
- h. Keterbukaan
- i. Akuntabilitas
- j. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan
- k. Ketepatan waktu
- l. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Dengan demikian, pelayanan dipandang sebagai bentuk pelaksanaan fungsi pemerintah yang bertujuan untuk melayani kepentingan masyarakat berdasarkan asas-asas penyelenggaraan pelayanan.

Penyelenggaraan pelayanan publik saat ini menjadi topik perdebatan. Penyebabnya adalah perbedaan antara keinginan normatif dengan hasil yang diinginkan masyarakat meskipun terjadi secara parsial. Pada satu sudut pandang, pemerintah menyelenggarakan pelayanan publik dengan standar yang sudah ditentukan. Adanya standar tersebut memberikan bingkai sekaligus pedoman penyelenggaraan pelayanan yang cenderung bersifat hierarki (kaku). Namun di sisi lain, masyarakat mempunyai kebutuhan dan keinginan yang terkadang subjektif, sehingga penilaian pelayanan yang diberikan oleh pemerintah dipandang kurang memuaskan. Sudut pandang tersebut melahirkan celah permasalahan meski pemerintah saat ini telah melakukan perombakan birokrasi dengan memberikan keleluasaan mengelola daerah atau disebut Otonom Daerah. Otonomi daerah ini mengacu pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Penerapan otonomi daerah bertujuan agar pemerintah dapat lebih dekat dan mampu melaksanakan fungsi pemerintah dengan lebih efisien dan efektif. Tetapi penerapan pelimpahan kewenangan tersebut tidak terlepas dari masalah yang tidak jauh berbeda, yaitu **persepsi serta mekanisme hierarki pemerintah terkadang berbenturan dengan harapan masyarakat**. Dalam persoalan pelayanan publik persepsi yang muncul adalah prosedur pelayanan berbelit-belit, tidak ada kepastian jangka waktu, pembiayaan, persyaratan yang tidak transparan, serta petugas pelayanan publik yang tidak profesional. Sehingga **masyarakat beranggapan bahwa pemerintah baik pusat maupun daerah dinilai kurang simpatik terhadap permasalahan masyarakat khususnya dalam bidang pelayanan publik**. Hal ini disebabkan ruang pengambilan keputusan yang kurang fleksibel (bebas).

Secara positif, **konsep “bebas/fleksibel”** dalam pandangan administrasi publik disebut sebagai **diskresi**. Konsep diskresi ini merupakan kebebasan yang mewenangkan pemerintah maupun pegawai melakukan hal yang tidak pernah diatur dalam regulasi maupun keputusan pemerintah. Terkait dengan diskresi S.F. Marbun menyatakan:

“Agar servis publik dapat dilaksanakan dan mencapai hasil maksimal, kepada administrasi Negara diberikan suatu kemerdekaan tertentu untuk bertindak atas inisiatif sendiri menyelesaikan berbagai permasalahan pelik yang membutuhkan penanganan secara cepat, sementara terhadap permasalahan itu tidak ada, atau masih belum dibentuk suatu dasar hukum penyelesaiannya oleh lembaga legislative yang kemudian dalam hukum administrasi diberikan kewenangan bebas berupa diskresi” (Mustamu, 2011: 1).

Diskresi memberikan kebebasan wewenang yang diakibatkan oleh mendesaknya kebutuhan akan pelayanan publik. Dengan kata lain, jika suatu pelayanan tersebut tidak diberikan maka akan terjadi satu permasalahan yang krusial dan menyangkut kepentingan umum. Akan tetapi diskresi tersebut harus penuh dengan pertimbangan, oleh sebab itu akuntabilitas menjadi hal yang penting. Kehati-hatian dalam mengambil keputusan adalah pertimbangan dari pertanggungjawaban diskresi. Oleh sebab itu dalam konsep teoritis diskresi setidaknya dapat dilakukan jika terdapat permasalahan: a) persoalan tersebut menyangkut kepentingan umum, seperti kepentingan negara dan bangsa, kepentingan masyarakat luas, kepentingan rakyat banyak/bersama, serta kepentingan pembangunan; b) munculnya persoalan tersebut secara tiba-tiba, berada di luar rencana yang telah ditentukan; c) untuk menyelesaikan persoalan tersebut, peraturan perundang-undangan belum mengaturnya atau hanya mengatur secara umum, sehingga administrasi Negara mempunyai kebebasan untuk menyelesaikan atas inisiatif sendiri; d) prosedurnya tidak dapat diselesaikan menurut administrasi yang normal, atau jika diselesaikan menurut prosedur administrasi yang normal justru kurang berdaya guna dan berhasil guna (Marcus Lukman dalam Saut P Panjaitan dalam S.F. Marbun dalam Mustamu, 2011: 1). Akuntabilitas atau pertanggungjawaban tidak dapat dipisahkan dari diskresi, ketika seorang pejabat pemerintah melakukan sebuah tindakan yang tidak diatur dalam undang-undang atau peraturan pemerintah apapun maka pejabat tersebut harus dapat mempertanggungjawabkan keputusan tersebut.

Pertanggungjawaban tersebut adalah aspek etika administrasi publik, khususnya dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Permasalahan di atas juga terjadi di Pemerintah Kota Malang, khususnya pada layanan perizinan. Dalam satuan pelayanan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Malang adalah perizinan mendirikan bangunan. Sama seperti bentuk pelayanan lain, dinas perizinan dinaungi oleh peraturan sebagai instansi atau dinas penyelenggara pelayanan publik sebab Dinas Perizinan termasuk pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kota Malang. Izin Mendirikan Bangunan (IMB) disusun sebagai standar untuk menyesuaikan bangunan dengan lingkungan sekitarnya. Mendirikan bangunan rumah atau toko dengan terencana akan menjamin kondisi lingkungan yang menjamin segala aktivitas. Pada dasarnya, setiap pengakuan hak oleh seseorang terhadap suatu bangunan harus didasari bukti yang kuat dan sah menurut hukum. Tanpa bukti tertulis, suatu pengakuan dihadapan hukum mengenai objek hukum tersebut menjadi tidak sah. Adanya surat IMB akan memberikan kepastian jaminan hukum kepada masyarakat, oleh sebab itu dalam kaitannya terhadap pelayanan perizinan khususnya Izin Mendirikan Bangunan (IMB) Pemerintah Kota Malang harus menciptakan suatu sistem pelayanan yang optimal.

Pelayanan optimal tersebut dapat melibatkan kewenangan diskresi. Kewenangan yang dilimpahkan tidak serta merta dapat dilaksanakan begitu saja. Semua lini pemerintahan diatur oleh Undang-undang yang bersifat mengikat. Hal ini tentu saja untuk menjauhkan perilaku menyimpang atau

maladministrasi. Terkadang diskresi disalahgunakan untuk hal-hal menyimpang dan bertolak belakang dengan aturan normatif tanpa mempertimbangkan sisi akuntabilitas. Namun hal ini bukan berarti bahwa Pemerintah Kota Malang gagal melaksanakan amanat undang-undang terkait pelayanan publik. Pertimbangan untuk menggunakan diskresi merupakan keputusan yang cukup sulit, sebab jika keputusan yang diambil tersebut salah maka dampaknya akan sangat besar. Akan banyak ketimpangan dan kekacauan baik menyangkut tata administratif dan persepsi masyarakat terhadap akuntabilitas aparatur pemerintah. Sehubungan dengan pelayanan perijinan dan kewenangan diskresi yang dimiliki oleh aparatur pemerintah maka peneliti tertarik melakukan penelitian dengan judul **“DISKRESI PELAYANAN PERIJINAN MENDIRIKAN BANGUNAN” (Studi Terhadap Pelaksanaan Pelayanan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) Pada Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Malang)”**.

Ketertarikan peneliti untuk meneliti diskresi yang mungkin dilakukan oleh Dinas Perizinan Kota Malang tersebut juga disebabkan oleh beberapa masalah yang timbul. Diantara permasalahan tersebut adalah

- a. Pembangunan apartemen pertama di Kota Malang yang terletak di Jalan Soekarno Hatta No. 2 Malang, *Softlaunching* dilakukan tanggal 9 Desember 2009 padahal IMB dikeluarkan pada Juni 2010. Pembangunan apartemen tersebut menimbulkan dampak negatif, selain mengurangi lahan Ruang Terbuka Hijau (RTH) pembangunan apartemen tersebut seharusnya tidak boleh dilakukan lantaran lokasinya yang berada di tepi/ sempadan sungai.

Terlebih lagi pembangunan apartemen tersebut melanggar Perda Nomor 7 tahun 2001 tentang Rencana Tata Ruang dan Wilayah (RTRW) Kota Malang tahun 2001-2011. (Satrio, 2013: 2-3).

- b. Pembangunan Malang Town Square (Matos), Rumah Sakit Akademi Universitas Brawijaya (RSAUB) dan Ijen Nirwana Residence yang melanggar Perda Nomor 7 Tahun 2001 tentang Rencana Tata Ruang dan Wilayah (RTRW) Kota Malang (Satrio, 2013: 3 dan Bintariadi, 2011).
- c. Kejanggalan terkait pembentukan Perda Nomor 4 tahun 2011 yang terlihat melunak dan menyesuaikan atas larangan-larangan saat Perda Nomor 7 Tahun 2001 masih berlaku. Contohnya adalah Pasal 73 ayat (9) tentang RTRW yang menyatakan bahwa “Izin pemanfaatan ruang yang tidak sesuai lagi akibat adanya perubahan rencana tata ruang wilayah dapat dibatalkan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah dengan memberikan ganti kerugian yang layak” (Satrio, 2013: 3-4).
- d. Balai Uji Kir, salah satu proyek milik Pemkot Malang yang didanai Rp 6,7 miliar, ternyata dibangun tanpa mengantongi IMB. Proyek pemerintah yang didanai APBD Kota Malang tersebut, sudah mencapai 80 persen. Lebih lanjut Syaiful menduga, pelaksana proyek tidak memiliki IMB karena mungkin berpikir mengurus IMB sambil melaksanakan pembangunan. Padahal seharusnya, miliki IMB dulu baru membangun (<http://malang-post.com/tribunngalam/75977-pembangunan-balai-uji-kir-dihentikan>).

- e. Retribusi Izin Mendirikan Bangunan (IMB) khusus untuk pembangunan tempat ibadah di wilayah Kabupaten Malang, Jawa Timur, digratiskan (<http://www.republika.co.id/berita/breaking-news/nusantara/10/09/17/135123-digratiskan-retribusi-imb-tempat-ibadah-di-malang>).
- f. Pelanggaran yang dilakukan oleh masyarakat terhadap peraturan daerah (perda) Kota Malang adalah pelanggaran izin mendirikan bangunan (IMB) dan izin gangguan (HO). Pada tahun 2008 tercatat dari 883 pelanggaran yang dikenakan tindak pidana ringan, sebanyak 195 di antaranya adalah pelanggaran IMB dan 280 di antaranya adalah pelanggaran HO (<http://nasional.kompas.com/read/2009/01/30/13312198/kedisiplinan.masyarakat.malang.rendah>).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan rumusan masalah diatas, peneliti akan membahas tentang,

1. Bagaimanakah penggunaan diskresi dalam penyelenggaraan pelayanan perijinan mendirikan bangunan oleh Badan Pelayanan Perijinan Terpadu di Kota Malang ?
2. Dampak tindakan diskresi pada pelayanan perijinan mendirikan bangunan di Kota Malang?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mendeskripsikan penggunaan diskresi pada proses pelayanan perijinan mendirikan bangunan yang dilakukan Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Malang.
2. Untuk mengetahui dampak penggunaan diskresi dalam pelayanan perinjinan mendirikan bangunan oleh Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Malang.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat akademis
 - a. Diharapkan mampu memberikan kontribusi akademis dengan menambah wawasan dan pengetahuan keilmuan terkait diskresi administratif dalam pelayanan publik.
 - b. Hasil penelitian ini dapat dijadikan referensi bagi peneliti lain sebagai bahan pembanding untuk mengadakan penelitian selanjutnya, serta dapat dijadikan acuan bagi pihak yang melakukan penelitian.
2. Manfaat Praktis
 - a. Mengetahui konsep dan permasalahan penyelenggaraan pelayanan publik secara nyata dan mampu menarik teori yang berkaitan terutama tentang pelaksanaan diskresi dalam mekanisme pelayanan publik.
 - b. Sebagai bahan tambahan pengetahuan bagi instansi dan pembaca yang tertarik untuk mengetahui diskresi dalam mekanisme pelayanan publik.

E. Sistematika Penelitian

Penelitian ini disusun berdasarkan pokok yang dituangkan secara sistematis yang terdiri dari lima bab yang berurutan dan saling terkait dengan tujuan untuk mempermudah memahami alur penulisan penelitian skripsi ini.

Adapun sistematika pembahasan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Dalam bab ini berisi tentang latar belakang penelitian, perumusan masalah, tujuan penelitian, kontribusi penelitian serta sistematika pembahasan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini diuraikan tentang hukum administrasi negara, pemerintahan daerah, Birokrasi, Pelayanan Publik serta penjelasan mengenai diskresi (*freies ermesen*).

BAB III METODE PENELITIAN

Dalam bab ini diuraikan tentang jenis penelitian, fokus penelitian, lokasi dan situs penelitian, sumber dan jenis data, teknik Pengumpulan data, instrumen penelitian, serta analisis data.

BAB IV PEMBAHASAN

Dalam bab ini berisi tentang data-data yang diteliti beserta pembahasan masalah sesuai fokus serta pengumpulan data, analisis dan interpretasi.

BAB V PENUTUP

Dalam bab terakhir ini berisi tentang kesimpulan penelitian dan saran-saran yang disampaikan oleh peneliti terkait dengan permasalahan yang diangkat. Di dalam

kesimpulan diuraikan hal-hal penting secara garis besar dan umum. Sedangkan dalam saran berisikan berkaitan dengan masukan-masukan.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Administrasi Publik dan Hukum Administrasi Negara

1. Pengertian Administrasi

Administrasi adalah sebagai arahan, pemerintahan, kegiatan, implementasi, kegiatan pengarahan, penciptaan prinsip-prinsip implementasi kebijakan publik, kegiatan analisis, menyeimbangkan dan mempresentasikan keputusan, pertimbangan-pertimbangan kebijakan, sebagai pekerjaan individual dan kelompok dalam menghasilkan barang dan jasa publik dan sebagai arena bidang kerja akademik dan teoritik (Pasolong, 2007:56). Administrasi merupakan suatu proses yang dinamis dan berkelanjutan yang digerakkan dalam rangka mencapai tujuan atas dasar efektif, efisien dan rasional. Administrasi juga dapat diartikan sebagai suatu proses yang berkelanjutan dan yang digerakkan dalam rangka mencapai tujuan dengan cara memanfaatkan bersama-sama orang dan material melalui koordinasi dan kerja sama.

Pengertian administrasi dalam bahasa indonesia ada dua yaitu administrasi yang berasal dari bahasa Belanda : “*Adminisratie*” pengertian dalam arti sempit, yaitu sebagai kegiatan kantor (catat-mencatat, mengetik, menggandakan,dsb). Administrasi dalam arti luas, berasal dari Inggris “*Administration*”, yaitu proses kerjasama antara dua orang atau lebih berdasarkan rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditentukan (Siagian, 2003). Dalam mekanisme kerjanya diperlukan *stakeholder* pembangunan, sumber daya penyelenggara negara

dan *stakeholder* yang berkualitas, dan dalam dukungan administrasi diperlukan dukungan tata laksana, sarana-prasarana, anggaran, sistem informasi yang sesuai sehingga penyelenggaraan negara sesuai dengan tujuan yang digariskan oleh undang-undang dan kebijakan yang telah dibuat. Berdasarkan beberapa definisi di atas dapat disimpulkan bahwa administrasi adalah suatu proses perencanaan yang berkelanjutan demi mencapai tujuan bersama atas dasar efisien, efektif dan rasional.

2. Administrasi Publik

Acuan teoritis diperlukan untuk membingkai penelitian ini agar dalam pembahasan mendapatkan kemudahan serta dasar yang tepat. Maka teori yang tepat adalah berdasar pada administrasi publik dengan ruang lingkupnya yang cukup luas. Seperti diketahui jika administrasi adalah sebagai arahan, pemerintahan, kegiatan, implementasi, kegiatan pengarah, penciptaan prinsip-prinsip implementasi kebijakan publik, kegiatan analisis, menyeimbangkan dan mempresentasikan keputusan, pertimbangan-pertimbangan kebijakan, sebagai pekerjaan individual dan kelompok dalam menghasilkan barang dan jasa publik dan sebagai arena bidang kerja akademik dan teoritik (Pasolong, 2007:56). Sehingga administrasi dapat dimaknai sebagai suatu proses yang dinamis dan berkelanjutan antara orang dan materi yang digerakkan dalam rangka mencapai tujuan atas dasar efektif, efisien dan rasional. Pemahaman tersebut semakin memperluas jangkauan administrasi yang tidak lagi dimaknai secara sempit sebagai satu rutinitas kantor saja. Administrasi dapat menjangkau semua kegiatan publik tergantung konteks ruang lingkup dan keterkaitannya dengan materi yang dihadapi.

Jika berbicara tentang administrasi, maka akan pula membicarakan administrasi publik (negara). Menurut Bintoro Tjokroamidjojo (1990:1) administrasi publik adalah manajemen dan organisasi dari manusia-manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan-tujuan pemerintah. Sementara menurut Sondang P. Siagian (1990:8) administrasi negara (publik) didefinisikan sebagai keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh seluruh Aparatur pemerintah dari suatu negara dalam usaha mencapai tujuan negara. Meskipun pendapat Siagian ini tergolong lama, namun cukup relevan dengan permasalahan pada penelitian ini. Pendapat berbeda juga disampaikan oleh Chander dan Plano dalam Pasolog (2007:7) yang memahami administrasi publik sebagai :

“Proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (*manage*) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Keduanya juga menjelaskan bahwa administrasi publik merupakan seni dan ilmu yang ditujukan untuk mengatur *public affairs* dan melaksanakan berbagai tugas yang telah ditetapkan. Dan sebagai suatu disiplin ilmu, administrasi publik bertujuan untuk memecahkan masalah-masalah publik melalui perbaikan-perbaikan atau penyempurnaan terutama di bidang organisasi, sumber daya manusia, dan keuangan”.

Menurut Caiden dalam Mindarti (2007:3-4) yang mencakup urusan administrasi publik adalah seluruh kegiatan administrasi untuk segenap urusan publik (*administration for the public affairs*). Hal tersebut ditegaskan pula oleh Nigro dan Nigro dalam buku Revolusi Administrasi Publik dalam buku yang sama bahwa administrasi publik adalah apa yang dilakukan oleh pemerintah dalam memecahkan masalah-masalah kemasyarakatan, terutama lembaga eksekutifnya. Berdasarkan

uraian di atas administrasi publik dapat diartikan sebagai seluruh kegiatan yang dilakukan pemerintah berkaitan dengan publik untuk menyelesaikan masalah-masalah publik melalui perbaikan-perbaikan yang berarti. Administrasi publik menurut Prajudi Atmosudirdjo dalam Kansil dan Kansil (2005: 12-13) menyatakan bahwa administrasi diartikan dalam arti luas, diantaranya adalah

1. Administrasi sebagai proses dalam masyarakat (administrasi sebagai proses)
2. Administrasi sebagai suatu jenis kegiatan manusia (administrasi dalam arti fungsional)
3. Administrasi sebagai kelompok orang secara bersama-sama sedang menggerakkan kegiatan-kegiatan di atas (administrasi dalam arti kepranataan).

Arti luas administrasi publik tersebut dijelaskan oleh beliau dari sudut proses, maka administrasi merupakan keseluruhan proses, yang mulai dengan proses pemikiran, proses pengaturan, proses pencapaian tujuan sampai dengan proses tercapainya tujuan itu. Ditinjau dari sudut fungsi/tugas, administrasi berarti keseluruhan tindak atau aktivitas-aktivitas yang mau tak mau harus dilakukan dengan sadar oleh suatu perusahaan (Negara) atau kelompok orang-orang yang berkedudukan sebagai administrator atau pemimpin suatu usaha. Tinjauan dari sudut kepranataan (lembaga), misalnya suatu Perusahaan Negara X kita tak melihat gedungnya, melainkan yang kita lihat kelompok orang-orangnya yang secara tertentu merupakan suatu in-stitution, yaitu Perusahaan Negara X. Orang-orang itulah yang melakukan kegiatan-kegiatan yang secara keseluruhan kita namakan Perusahaan Negara X.

Sedangkan objek dari administrasi menurut Prajudi Admosudirdjo dalam Kansil dan Kansil (2005: 13) menyatakan bahwa :

1. Administrasi yang berobjek kenegaraan (Public Administration)
2. Administrasi yang berobjek Private/ Business Business Administration)
3. Administrasi yang berobjek Internasional.

Administrasi yang berobjek kenegaraan dapat dibagi lagi menjadi administrasi pemerintahan (administrasi sipil dan militer) dan administrasi perusahaan negara, tetapi di sini hanya akan diterangkan tentang administrasi sipil. Administrasi sipil menurut Prajudi Admosudirdjo dalam Kansil dan Kansil (2005: 14) yaitu seluruh aktivitas yang dilakukan oleh departemen, direktorat, subdirektorat sampai kepada aktifitas camat dan lurah.

Melihat beberapa penjelasan menurut para ahli, maka administrasi publik (negara) dapat dimaknai sebagai

1. Manajemen dan organisasi dari manusia
2. Kegiatan yang dilakukan aparatur pemerintah suatu negara
3. Memformulasikan, mengimplementasikan dan mengelola keputusan dalam kebijakan publik
4. Ilmu dan seni mengatur *public affairs* (urusan negara)
5. Bertujuan untuk menyelesaikan masalah publik melalui perbaikan pada organisasi, sumber daya manusia dan keuangan.

Pada penelitian ini, kelima makna administrasi tersebut mendapat tempat yang istimewa. Sebab makna tersebut nantinya akan menjadi satu dasar yang terkait dengan Hukum Administrasi Negara dan Diskresi sebagai teori lanjutan dalam ruang lingkup administrasi publik. dalam hal ini administrasi publik memberikan bingkai manajemen dan organisasional sebuah kegiatan administrasi baik dalam arti sempit maupun luas yang dilakukan aparatur negara. Administrasi publik pula memberikan bingkai pula pada kebijakan publik yang nantinya berbentuk serta terkait dengan hukum administrasi suatu negara yang memberikan payung hukum tetap. Payung hukum tersebut pula memberikan dasar hukum mengikat dalam urusan publik (negara). Dengan demikian tujuan negara akan terlaksana dan segala permasalahan publik (negara) akan dapat terselesaikan serta terselenggarakan dengan baik.

Melanjutkan penjelasan tersebut maka peran administrasi publik adalah sebagai *the work of government* (pekerjaan pemerintah) memiliki peran atau pengaruh yang sangat vital dalam gambaran bahwa dinamika administrasi publik dapat menciptakan sistem kenegaraan yang ada menjadi lebih baik atau lebih buruk. Frederick A. Cleeland (dalam Pasolog, 2007:18) justru menunjukkan peran administrasi publik yang sangat vital dalam membantu memberdayakan masyarakat dan menciptakan demokrasi. Menurut Gray (dalam Pasolog, 2007 : 18) menjelaskan peran administrasi publik sebagai berikut :

1. Administrasi publik berperan menjamin pemerataan distribusi pendapatan nasional kepada kelompok masyarakat miskin secara berkeadilan.

2. Administrasi publik berperan melindungi hak-hak masyarakat atas kepemilikan kekayaan, serta menjamin kebebasan bagi masyarakat untuk melaksanakan tanggung jawab atas diri mereka sendiri dalam bidang kesehatan, pendidikan dan pelayanan bagi kelompok masyarakat lanjut usia.
3. Administrasi publik berperan melestarikan nilai-nilai tradisi masyarakat yang sangat bervariasi itu dari generasi ke generasi berikutnya, serta memberikan jaminan dan sumber-sumber sehingga nilai-nilai tersebut mampu tumbuh dan berkembang sesuai tuntutan perubahan zaman, serta dapat terus hidup bersama secara damai, serasi dan selaras dengan budaya lain di lingkungannya.

Lebih lanjut orientasi peran administrasi publik menurut Thoha (2005:53) adalah

....sekarang ini diarahkan kepada kepentingan dan kekuasaan pada rakyat. Dengan alasan seperti itu, teori administrasi publik lebih menekankan pada program aksi yang berorientasi pada kepentingan publik. Sehingga eksistensi administrasi publik tidak hanya sekedar lukisan saja melainkan adanya manfaat bagi kepentingan publik. Jadi administrasi publik lebih menekankan pada peranan publik untuk mencapai tujuan.

Melanjutkan peranan administrasi publik sehubungan dengan hukum administrasi publik, bahwa administrasi Publik (negara) disertai peran atau tugas menyelenggarakan kesejahteraan umum yang menurut Kansil dan Kansil (2005: 15-16) menyatakan:

“*Bestuurszorg* meliputi segala lapangan kemasyarakatan dimana turut serta pemerintah secara aktif dalam pergaulan manusia. Diberinya tugas *Bestuurszorg* itu membawa suatu konsekuensi khusus bagi Administrasi Negara.

Untuk dapat melaksanakan tugas *Bestuurszorg* tersebut, seperti misalnya, tugas menyelenggarakan kesehatan rakyat, menyelenggarakan pengajaran bagi seluruh warga negara, menyelenggarakan perusahaan yang baik, dan sebagainya, maka

Administrasi negara memerlukan kebebasan, yaitu kebebasan untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri, terutama dalam menyelesaikan soal-soal genting yang timbul dengan sekonyong-konyong dan yang peraturan penyelesaiannya belum ada, yaitu belum dibuat oleh badan-badan kenegaraan yang disertai tugas legislatif.

Dalam hal demikian, Administrasi Negara yang dipaksa bertindak cepat tidak dapat menunggu perintah dari badan-badan kenegaraan yang disertai tugas legislatif. Dalam hal demikian, Administrasi Negara tak dapat diikat oleh peraturan perundangundangan yang dibuat oleh badan-badan kenegaraan yang disertai tugas legislatif”.

Namun dalam pelaksanaan administrasi publik sehubungan dengan hukum administrasi publik dan permasalahan yang akan diteliti, maka diperlukan sebuah kebebasan. Melihat berbagai pendapat tentang peranan administrasi publik dalam ruang lingkup pemerintahan suatu negara dapat diambil sebuah benang merah, bahwa peranan tersebut terdiri dari :

1. Membantu masyarakat dan menciptakan demokrasi
2. menjamin pemerataan distribusi pendapatan nasional
3. melindungi hak-hak masyarakat atas kepemilikan kekayaan
4. menjamin kebebasan bagi masyarakat untuk melaksanakan tanggung jawab atas diri mereka sendiri
5. melestarikan nilai-nilai tradisi masyarakat yang sangat bervariasi
6. memberikan jaminan dan sumber-sumber sehingga nilai-nilai tersebut mampu tumbuh dan berkembang
7. menciptakan perdamaian, keserasian dan keselarasan
8. mengarahkan kepentingan dan kekuasaan pada kepentingan rakyat.

Peranan di atas mengedepankan kegiatan pemerintah untuk mewujudkan kepentingan rakyat (publik) dalam sebuah negara. Dinamika administrasi publik menitikberatkan sebuah kemajuan dan perubahan yang lebih baik dari keadaan sebelumnya. Sehingga eksistensi pemerintah maupun aparatur negara tidak lagi menjadi rutinitas hierarki tanpa ada sebuah hasil yang bermanfaat untuk kemaslahatan rakyat (publik).

Administrasi publik merupakan medan dimana para aparat pemerintah atau eksekutif melaksanakan pekerjaan-pekerjaan yang berkaitan dengan sektor publik khususnya penyediaan pelayanan publik, maka peran administrasi publik sangat menentukan kestabilan, ketahanan, dan kesejahteraan suatu negara. Selain itu, administrasi publik juga dapat dilihat sebagai ajang penyaksian atau pembuktian kebenaran dari kinerja elit birokrasi dan politisi memenuhi janji-janjinya atau membuktikan komitmen kepada publik yang telah memilih mereka. Karena itu, administrasi publik juga berperan dalam menjaga *public trust*. Kepercayaan publik ini menjadi sebuah dinamika yang terkadang naik turun menurut keadaan dalam suatu daerah. Namun secara normatif semua dinamika tersebut, bagaimanapun penerapannya tentulah bertujuan untuk mewujudkan kepentingan publik. Dengan demikian pelaksanaan dinamika maupun peranan administrasi publik seharusnya selalu selaras dengan tujuan negara. Dinamika dan peranan tersebut harus dikawal oleh dasar hukum yang mengikat serta memberikan dasar pelaksanaannya. Oleh sebab itu, dalam ruang lingkup administrasi publik pemahaman tentang dasar hukum tersebut akan disampaikan dalam hukum administrasi negara pada sub bab berikutnya.

3. Hukum Administrasi Negara

Perkembangan tipe negara hukum membawa konsekuensi terhadap peran Hukum Administrasi Negara (HAN), karena semakin sedikit campur tangan negara dalam kehidupan masyarakat akan semakin kecil pula peran HAN didalamnya. Campur tangan tersebut berkaca pada dinamika peran administrasi publik dalam ruang lingkup pemerintahan dan negara. Hukum administrasi negara merupakan fenomena kenegaraan dan pemerintahan yang keberadaannya setua dengan konsepsi negara hukum atau muncul bersamaan dengan penyelenggaraan kekuasaan dan pemerintahan berdasarkan aturan tertentu. Pada awalnya, khususnya di Belanda hukum administrasi negara menjadi satu dengan hukum tata negara dengan nama *staat en administratief recht*. Agak berbeda dengan yang berkembang di Prancis di samping hukum tata negara. Di negeri Belanda ada dua istilah mengenai hukum ini yaitu *bestuursrecht* dan *administratief recht*. Terhadap dua istilah ini para sarjana Indonesia berbeda pendapat dalam menerjemahkannya. Untuk kata *administratie* ini diterjemahkan dengan tata usaha, tata usaha pemerintahan, tata usaha negara, dan ada juga yang menterjemahkannya dengan administrasi saja. Sedangkan kata *bestuur* diterjemahkan seragam dengan pemerintahan (Ridwan 2002:23). Perbedaan terjemahan tersebut mengakibatkan perbedaan penamaan dalam hukum ini yakni seperti HAN, hokum tata pemerintahan, hokum tata usaha negara, hukum administrasi, dan lain-lainnya. Adanya keragaman istilah dalam perkembangnya lebih mengarah pada penggunaan istilah HAN dibandingkan hasil istilah lainnya. Sebagaimana ditunjukkan dari hasil penelitian lapangan bahwa responden yang

memilih menggunakan istilah HAN sebanyak (50 %), hukum tata usaha negara (32,90 %), hukum tata pemerintahan (9,21%), dan sisanya 3,95% memakai istilah lainnya (Hadjon dalam Ridwan 2002:25).

Secara teoritik, Hukum Administrasi Negara menurut Diana Halim (2004:4) yaitu sekumpulan peraturan yang mengatur hubungan antara administrasi negara dengan warga masyarakat, dimana administrasi negara diberi wewenang untuk melakukan tindakan hukumnya sebagai implementasi dari *policy* suatu pemerintahan. Selanjutnya menurut Hadjon (2005:23) Hukum administrasi (negara/publik) adalah keseluruhan ketentuan yang mengikat alat-alat perlengkapan negara, baik tinggi maupun rendah, setelah alat-alat itu akan menggunakan kewenangan-kewenangan ketatanegaraan. Hukum Administrasi Publik (Negara) menurut Kusumadi Pudjosewojo adalah sebagai keseluruhan aturan hukum yang menentukan cara bagaimana negara sebagai penguasa menjalankan usaha-usaha untuk memnuhi tugastugas, atau cara bagaimana penguasa itu seharusnya bertingkah laku dalam mengusahakan tugas-tugasnya. (Kansil dan Kansil 2005: 22). Hukum Adminsitrase Publik (Negara) menurut J.H.A. Logemann menerangkan bahwa Hukum Administrasi Negara ialah serangkaian kaidah hukum yang menyelidiki hubungan-hubungan hukum khusus yang ditimbulkan untuk memungkinkan para pejabat di dalam menjalankan tugas kemasyarakatannya yang khusus (Kansil dan Kansil, 2005: 23). Menurut C. Van Vollenhoven menyatakan bahwa Hukum Adminsitrase negara adalah hukum mengenai pelaksanaan kekuasaan-kekuasaan atau wewenang-wewenang.

Dalam perkembangan selanjutnya pada tahun 1969, pengertian HAN oleh G. Pringgodigdo, S.H (dalam Kansil dan Kansil 2005:4) dijelaskan sebagai berikut :
oleh karena di Indonesia kekuasaan eksekutif dan kekuasaan administratif berada dalam satu tangan yaitu presiden, maka pengertian hukum administrasi negara secara luas terdiri dari tiga unsur yaitu :

1. Hukum Tata Pemerintahan, yaitu hukum eksekutif atau hukum tata pelaksanaan perundang-undangan; dengan kata lain hukum tata pemerintahan ialah hukum mengenai aktivitas-aktivitas kekuasaan eksekutif (kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang)
2. Hukum Administrasi Negara dalam arti sempit, yakni hukum tata pengurusan rumah tangga negara (rumah tangga negara dimaksudkan adalah segala tugas yang ditetapkan undang-undang yang menjasi urusan negara)
3. Hukum Tata Usaha Negara, yakni hukum mengenai surat-menyurat, rahasia dinas dan jabatan, kearsipan dan dokumentasi, pelaporan dan statistik, tata acara penyimpanan berita acara, pencatatan sipil, dan lain-lain.

Ketiga bentuk hukum tersebut merupakan pecahan dari hukum administrasi negara. Kompleksitas hukum tersebut mencakup aktifitas umum dan khusus dalam jalannya pemerintahan. Kompleksitas kegiatan tersebut dinaungi oleh undang-undang atau aturan yang mengikat setiap lembaga pemerintahan mulai eksekutif hingga golongan terbawah. Adapun tiga arti dari hukum administrasi negara di atas merinci keberadaannya dalam menaungi aktifitas pemerintahan, yang menurut Kansil dan Kansil (2005: 4) terbagi pada beberapa hal, yaitu:

1. Sebagai aparatur negara, aparatur pemerintahan, atau instansi politik (kenegaraan); artinya meliputi organ yang berbeda di bawah pemerintah, mulai Presiden, Menteri (termasuk Sekretaris Jenderal, Direktorat Jenderal, Inspektorat Jenderal), gubernur, Bupati, dan sebagainya, singkatnya semua organ yang menjalankan administrasi negara
2. Sebagai fungsi atau aktivitas, yakni sebagai kegiatan pemerintahan artinya sebagai kegiatan mengurus kepentingan negara.
3. Sebagai proses teknis penyelenggaraan undang-undang, artinya meliputi segala tindakan aparat negara dalam menyelenggarakan undang-undang.

Dalam penerapan hukum administrasi negara, pada tiga hal di atas harus serta merta dilaksanakan. Sebab jika aktivitas pemerintahan jika tidak dinaungi oleh hukum administrasi negara akan kacau tak tentu arah dan tujuan. Mekanisme aktivitas seperti itu dapat memicu praktek mal administrasi yang tidak dapat diselesaikan sebab akan melabar hingga pada lapisan terbawah pemerintahan. Oleh sebab itu, pendapat Van Vollenhoven dalam bukunya yang berjudul *Thorbecke en het Administratiefrecht* perlu dijadikan rujukan. Beliau menyatakan bahwa “Badan-badan pemerintah tanpa peraturan-peraturan Hukum Tata Negara dapat diibaratkan sebagai seekor burung yang lumpuh sayapnya (*vleugellam*) oleh karena, badan-badan itu tidak mempunyai wewenang ataupun tanpa peraturan-peraturan Hukum Administrasi Negara adalah seperti seekor burung yang terbang bebas sayapnya (*vleugelvrj*) oleh karena organ-organ tersebut dapat melakukan wewenangnya sekenanya saja” (Kansil dan Kansil,

2005: 5). Van Vollenhoven mengibaratkan kegiatan pemerintahan tanpa hukum administrasi negara seperti burung yang lumpuh dan terlalu bebas, sebab tidak satu peraturanpun yang membatasi gerakannya. Oleh sebab itu, hukum administrasi negara perlu mendapatkan perhatian yang lebih. Hal ini buan tanpa sebab, istilah hukum administrasi kini telah dikenal oleh seluruh akademisi sosial di Indonesia. Hingga Rochman Soemitro dalam Kansil dan Kansil (2005: 11) menyatakan pemahamannya tentang administrasi dan hukum administrasi negara, bahwa

- a. Kata administrasi itu sudah diterima umum, dan telah dipergunakan oleh pemerintah kita. Buktinya dengan adanya Lembaga Administrasi Negara, Sekolah Staf Pimpinan Administrasi, dan lain-lain:
- b. Kata administrasi yang asalnya dari istilah *Ad-Ministrare* yang berarti pengabdian atau pelayanan dapat mempunyai dua arti:
 1. Setiap penyusunan keterangan yang dilakukan secara tertulis dan sistematis dengan maksud mendapatkan suatu iktisar dari keteranga-keterangan itu dalam keseluruhan dan dalam hubungannya satu dengan yang lain. Tidak semua himpunan catatan yang lepas dapat dinyatakan sebagai administrasi. Jika administrasi diartikan seperti tersebut di atas, maka digunakan istilah Tata Usaha.
 2. Digunakan juga istimewa untuk menyatakan penerima suatu negara, provinsi, dan kota-kota besar.

Begitu luasnya ruang lingkup administrasi dan hukum administrasi negara hingga mencakup ruang terkecil dari pelaksanaan pemerintahan. Hal ini sejalan dengan pernyataan bahwa administrasi adalah sebuah proses, fungsi dan kepranataan seperti penjelasan di atas. Jika demikian, maka hukum administrasi sementara dapat diartikan sebagai satu bentuk hukum yang melindungi kegiatan pelayanan dan pengabdian dari aparatur pemerintah dengan fungsi masing-masing lembaga pemerintahan. Perlindungan ini adalah untuk kelancaran dan kewenangan yang dilimpahkan sebagai bentuk keteraturan jalannya pemerintahan. Adapun dalam ruang lingkup hukum administrasi negara, aparatur negara yang dimaksud tergolong dalam beberapa macam, diantaranya:

- a. Orang yang menentukan dan mempertahankan tujuan atau menentukan kebijakan disebut Administrator.
- b. Orang yang langsung memimpin kerja ke arah tercapainya hasil konkret disebut Manager.
- c. Orang yang membantu, baik kepada administrator maupun kepada manager; mereka merupakan penasehat-penasehat; orang-orang ini bergerak dibidang pemikiran, dinamakan tenaga staf.
- d. Orang yang melaksanakan pekerjaan sederhana atau pelaksanaan biasa disebut karyawan atau pegawai biasa.

Untuk menunjang pemahaman tentang ruang lingkup dan hukum administrasi negara itu sendiri, maka akan disampaikan juga tentang perbuatan hukum bersegi satu. W.F.

Prins menyatakan perbuatan hukum yang bersegi satu yang di dalam lapangan pemerintahan dilakukan oleh suatu alat pemerintahan berdasarkan wewenangnya yang istimewa (Kansil dan Kansil 2005: 18). Untuk mendukung hal tersebut maka diperlukan pengertian tentang ketetapan internal dan eksternal. Dan menurut pengertian dan pemahaman maka ketetapan internal dan eksternal adalah sebagai berikut:

1. Ketetapan internal yaitu ketetapan yang dibuat untuk menyelenggarakan hubungan dalam lingkungan alat negara yang membuatnya.
2. Ketetapan eksternal yaitu ketetapan yang di buat unru menyelenggarakan hubungan-hubungan antara alat negara yang membuatnya dengan seorang atau badan swasta atau antara dua atau lebih alat negara.

Sebagai pemantapan pemahaman bersama, maka dalam Hukum Administrasi Publik (Negara) terdapat pemilahan pekerjaan yang dilakukan dalam Adminsitasi Publik, diantaranya adalah

1. Perencanaan (*planning*), antara lain yang dijalankan Bappenas, Bappeda, Biro Tata Kota, dan sebagainya.
2. Pengaturan (*Regeling*) yang tidak bersifat undang-undang.
3. Tata Pemerintahan (*Bestuur*) yang bersifat melayani.
4. Kepolisian (*Politie*) yang bersifat menjaga dan mengawasi tata tertib.

5. Penyelesaian Perselisihan secara administratif (*Administratieve Rechtpleging*) yang tak dilakukan oleh hakim.
6. Tata Usaha Negara yang dilakukan oleh kantor-kantor pemerintah dan sebagainya.
7. Pembangunan dalam Penertiban Lingkungan Hidup.
8. Penyelenggaraan Usaha-usaha Negara, yang dilakukan oleh dinas-dinas, lembaga-lembaga, dan perusahaan-perusahaan Negara (BUMN) dan Daerah (BUMD) (Kansil dan Kansil, 2005: 96-97).

Manajemen dalam Hukum Administrasi Publik dan Dinas Negara adalah seperti yang terjabarkan di bawah ini:

“manajemen dan kepemimpinan (dalam arti fungsional, manajemen sebagai aktivitas khas) atau Tata Penyelenggaraan (dalam arti pelaksanaan *policy*), adalah kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pinjaman dalam dinas Administrasi Negara guna menyelenggarakan apa yang ditetapkan oleh Pemerintah dengan jalan menggerakkan pejabat-pejabat negeri bawahannya secara efektif dan efisien-efisiennya. Manajemen tersebut disebut pula Manajemen Pemerintahan (*public Management*). Manajemen adalah kegiatan-kegiatan atau tindakan-tindakan yang tidak bersifat yuridis berbeda dengan pemerintahan yang bersifat yuridis) dan dilakukan terhadap pegawai-pegawai yang dipimpin berikut terhadap alat-alat dan barang-barang, misalnya manajemen kepegawaian, manajemen pengangkutan, manajemen kearsipan, manajemen logistik, dan sebagainya.” (Kansil dan Kansil, 2005: 98).

Selanjutnya akan disinggung tentang pengertian organisasi keadministrasian dalam ruang lingkup Administrasi Publik dan Hukum Administrasi Publik. Adapun pengertian organisasi keadministrasian adalah keseluruhan tata susunan Administrasi Negara (dalam arti *institusional*) yang terdiri atas kementerian-

kementerian (unit urusan menteri pada umumnya) dan/atau departemen-departemen, direktorat-direktorat (jenderal), biro-biro, kantor-kantor, wilayah-wilayah, daerah-daerah otonom, dan sebagainya. Keseluruhan dari kesatuan-kesatuan organisasi administratif yang berkantor, yang tidak bergerak langsung ke tengah-tengah masyarakat ramai, disebut birokrasi atau Birokrasi Negara (Kansil dan Kansil, 2005: 99). Adapun perlu di perhatikan pula adalah pengertian tentang tata usaha negara yang pengertian ini di ambil dari pemahaman Kansil dan Kansil (2005: 99) yang menyatakan bahwa

“tata Usaha Negara adalah keseluruhan usaha-usaha dan kegiatan-kegiatan ketatausahaan dalam dinas Adminsitasi Negara atau penyelenggaraan pemerintahan negara dengan jalan-jalan dan cara-cara rutin serta prosedur-prosedur tertentu (yang pada umumnya bersifat kaku atau *infleksible*), yang antara lain terdiri atas surat-menyurat kedinasan negara, kearsipan, tata pendaftaran, dokumentasi, ekspedisi, inventarisasi, pemuatan dan penyimpanan surat-surat keputusan statistisasi, legalisasi, dan sebagainya”.

Hukum Adminsitasi Negara ini pula terkait dengan kekuasaan atau *power* yang dimiliki oleh beberapa orang. Kekuasaan tersebut adalah satu kekuatan atas kewenangan yang dapat diartikan sebagai berikut:

“Kita perlu membedakan kewenangan dan wewenang, walaupun dalam praktek pembedaannya tidak dirasakan perlu. Kewenangan adalah apa yang biasa disebut kekuasaan formal. Kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberikan oleh Undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif/ adminsitratif. ... di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan suatu tindak hukum publik, misalnya wewenang menandatangani/ menerbitkan surat-surat izin dari seroang pejabat atas nama Menteri, sedangkan kewenangan tetap berada di tangan Menteri (delegasi wewenang)” (Kansil dan Kansil, 2005: 101-102).

Sehubungan dengan hukum administrasi negara dan permasalahan penelitian maka diperlukan pula pengertian tentang hukum administrasi khusus. Pengertian tentang hukum administrasi khusus perlu menjadi bahan pertimbangan, bahwa administrasi khusus adalah administrasi yang khusus menangani jalannya kegiatan di satu organisasi pemerintahan, seperti administrasi urusan luar negeri, administrasi pendidikan dasar, pengajaran dan kebudayaan, agraria, keuangan negara, pembangunan ekonomi, kepolisian, urusan agama yang dipimpin oleh Menteri atau Direktorat Jenderal yang bersangkutan dan merupakan Departemen, Jawatan, Direktorat atau organisasi administratif lain (Kansil dan Kansil, 2005: 103). Adapun kekuasaan dalam administrasi khusus tersebut hanyalah terpaku pada salah satu fungsi administrasi seperti hanya terpaku pada kekuasaan perencanaan, manajemen, koordinasi, tata usaha dan pengawasan saja yang tidak kesemuanya dapat dirangkul. pengertian tentang hukum administrasi khusus perlu menjadi bahan pertimbangan, bahwa administrasi khusus adalah administrasi yang khusus menangani jalannya kegiatan di satu organisasi pemerintahan, seperti administrasi urusan luar negeri, administrasi pendidikan dasar, pengajaran dan kebudayaan, agraria, keuangan negara, pembangunan ekonomi, kepolisian, urusan agama yang dipimpin oleh Menteri atau Direktorat Jenderal yang bersangkutan dan merupakan Departemen, Jawatan, Direktorat atau organisasi administratif lain (Kansil dan Kansil, 2005: 103). Adapun kekuasaan dalam administrasi khusus tersebut hanyalah terpaku pada salah satu fungsi administrasi seperti hanya terpaku pada kekuasaan perencanaan, manajemen, koordinasi, tata usaha dan pengawasan saja yang tidak kesemuanya dapat dirangkul.

B. Asas Diskresi

1. Pengertian Asas Diskresi

Secara bahasa, diskresi disebut *freies ermessen* yang berasal dari kata *freis* dengan artinya bebas, lepas, tidak terikat, dan merdeka. S. Prajudi Atmosudirjo mendefinisikan diskresi, *discretion* (Inggris), *discretionair* (Perancis), *freies ermessen* (Jerman) sebagai kebebasan bertindak atau mengambil keputusan dari para pejabat administrasi negara yang berwenang dan berwajib menurut pendapat sendiri (Mustamu, 2011: 2). Sementara itu *ermessen* artinya mempertimbangkan, menilai, menduga, dan menindak. Istilah ini kemudian secara khas dijadikan dalam istilah pemerintahan. *freies ermessen* diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang gerak bagi pejabat atau para administrator untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya dengan Undang-Undang. Chandler and Plano (1988) mengungkapkan bahwa :

“Administrative discretion is the freedom administrator have to make choice which determine how a policy will be implemented. administrative discretion is the result of the interaction between politics and administration.”

(Diskresi administrasi adalah kebebasan seorang administrator untuk membuat atau mengambil pilihan yang dapat menentukan bagaimana sebuah kebijakan itu akan dilaksanakan. Diskresi administrasi merupakan akibat dari pengaruh hubungan antara politik dan administrasi) (Dwiyanto (2006:144).

Definisi lain yang hampir senada diberikan oleh Nada Saputra yaitu suatu kebebasan yang diberikan kepada alat administrasi, yaitu kebebasan yang pada dasarnya memperkenankan alat administrasi untuk mengutamakan keaktifan mencapai tujuan daripada berpegang teguh pada ketentuan hukum atau kewenangan sah yang

untukturut campur dalam kegiatan sosial guna melaksanakan tugas-tugas kewenangan negara(Ridwan, 2002:177). Indroharto menyebut wewenang diskresi sebagai wewenang fakultatif, yaitu wewenang yang tidak mewajibkan badan atau pejabat tata usaha negara menerapkan wewenangnya, tetapi **memberikan pilihan sekalipun hanya dalam hal-hal tertentu sebagaimana ditentukan dalam peraturan dasarnya** (Mustamu, 2011: 3). Sjachran Basah mengatakan bahwa *freies ermessen* adalah kebebasan untuk bertindak atas inisiatif sendiri, akan tetapi dalam pelaksanaannya haruslah tindakan-tindakan administrasi negara itu sesuai dengan hukum, sebagaimana telah ditetapkan dalam negara hukum berdasarkan Pancasila (Mustamu, 2011: 3).

Diana Halim Koentjoro mengartikan *freies ermessen* sebagai kemerdekaan bertindak administrasi negara atau pemerintah (eksekutif) untuk menyelesaikan masalah yang timbul dalam keadaan kegentingan yang memaksa, dimana peraturan penyelesaian untuk masalah itu belum ada (Mustamu, 2011: 3). Esmi Warassih mengatakan bahwa dalam rangka pelaksanaan kebijaksanaan publik, para birokrat dapat menentukan kebijaksanaannya sendiri untuk menyesuaikan dengan situasi dimana mereka berada, terutama di dalam mengimplementasikan suatu kebijaksanaan publik (Mustamu, 2011: 3). Shintawati (2007:169) diskresi merupakan hal yang wajar terjadi di negara maju (*welfare state*), untuk memperlancar pelayanan publik, karena tidak semua masalah dapat dimasukkan dalam peraturan pemerintahan (Darmanto dan Fadillah, 2013: 196). E. Utrecht menyatakan bahwa *freies ermessen* atau diskresi adalah kemerdekaan pemerintah untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri dalam menyelesaikan persoalan-persoalan sosial (Mustamu, 2011: 4). *Freies ermessen*

menurut Markus Lukman merupakan salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang (Mustamu, 2011: 4). Diskresi menurut Kuntjoro Purbopranoto adalah kebebasan bertindak yang diberikan kepada pemerintah dalam menghadapi situasi yang konkrit (kasuistik) (Junta: 2012). Menurut S.F. Marbun dalam Mustamu (2011: 1) menyatakan “Agar servis publik dapat dilaksanakan dan mencapai hasil maksimal, kepada administrasi negara diberikan suatu kemerdekaan tertentu untuk bertindak atas inisiatif sendiri menyelesaikan berbagai permasalahan pelik yang membutuhkan penanganan secara cepat, sementara terhadap permasalahan itu tidak ada, atau masih belum dibentuk suatu dasar hukum penyelesaiannya oleh lembaga *legislative* yang kemudian dalam hukum administrasi diberikan kewenangan bebas berupa diskresi”. Menyangkut pemahaman atas diskresi, perlu kiranya ditambahkan sebuah pemahaman penting. Diskresi hampir sama dengan kebijaksanaan dan politik, sebab ketiganya mempunyai ruang lingkup yang terlihat abu-abu. Ketiga bentuk ini mempunyai fungsi sama pada saat praktek dilapangan yang memunculkan satu perilaku bebas atas dasar kesejahteraan. Namun ketika digunakan dalam ruang dan kondisi yang salah, maka akan menimbulkan ketidakberesan administratif.

Dengan demikian, perlu adanya pemahaman antara ketiganya, bahwa pengertian ketiganya seperti tercantum di bawah ini:

1. Kebijaksanaan adalah dasar atau garis sikap atau pedoman untuk pelaksanaan dan pengambilan keputusan.

2. Politik adalah dasar atau garis sikap Pemimpin Negara atau Pemerintah yang bertaraf tinggi, bersifat struktural atau konsepsional dan menentukan haluan Negara.
3. Diskresi adalah sebagai pelengkap dari asas legalitas, yaitu asas hukum yang menyatakan bahwa setiap tindak atau perbuatan administrasi negara harus berdasarkan ketentuan undang-undang. Akan tetapi tidak mungkin bagi undang-undang untuk mengatur segala macam *consuspositie* dalam praktek kehidupan sehari-hari. Oleh sebab itu perlu adanya kebebasan atau diskresi dari Administrasi Negara yang atas diskresi bebas dan diskresi terikat (Kansil dan Kansil, 2005: 105).

Dimengerti jika kebijaksanaan dan politik adalah sebuah sikap yang diambil dalam menyikapi permasalahan, dan diskresi adalah pelengkap dari legitimasi pengambilan tindakan tersebut. Pemahaman penting bahwa diskresi bukan merupakan hal yang tidak dapat sama sekali dilakukan, namun diskresi pada lingkup ini adalah tindakan yang harus dilakukan tanpa menunggu aturan teknis yang mendasinya secara Hukum. Oleh sebab itu dibagilah diskresi tersebut pada dua bentuk yang berbeda. Adapun pengertian diskresi bebas dan terikat adalah sebagai berikut:

1. Pada diskresi bebas undang-undang hanya menetapkan batas-batas, dan administrasi negara bebas mengambil keputusan apa saja asalkan tidak melampaui/ melanggar batas-batas tersebut.

2. Diskresi terikat undang-undang menetapkan beberapa alternatif, dan Administrasi Negara bebas memilih salah satu alternatif (Kansil dan Kansil, 2005: 105).

Adapun perbuatan atau kegiatan-kegiatan administrasi negara berhubungan dengan hukum administrasi negara dan diskresi adalah dalam Kansil dan Kansil (2005: 106) dinyatakan bahwa hukum administrasi negara merupakan *legal matrix* dari administrasi negara, sehingga apapun bentuk perbuatan negara telah ada aturan hukumnya, menyangkut seluk beluk kelembagaan instansi dan fungsi-fungsi administrasi negara baik yang bersifat yuridis ataupun yang bersifat non yuridis. Pendapat tersebut memang benar secara teoritis, namun secara praktis, maka tindakan tersebut tidak diatur secara keseluruhan, sebab dalam setiap undang-undang selalu ada pasal yang menyatakan ketentuan umum dan peralihan atau ketentuan dapat berubah jika terdapat perihal yang dapat mengubahnya. Dalam Undang-undang tentunya ketentuan lain-lain yang tentu saja hal tersebut melandasi pelaksanaan yang tidak diatur secara terperinci di dalam Undang-undang.

Adapun perbuatan hukum administrasi negara terdapat empat *point*, yaitu:

1. Penetapan
2. Rancana
3. Norma jabatan
4. Legislasi semu

Kesemua perbuatan tersebut dapat dirasakan oleh setiap masyarakat sebab sifatnya yang umum, prinsipil, abstrak dan impersonal yang sama sekali tidak menyangkut individu dalam satu peristiwa tertentu. Sifat keputusan atau perbuatan tersebut berasal dari satu individu yang berisi aturan kausal, konkrit dan khas. Hal tersebut disebabkan oleh kedudukan pemerintah sebagai penguasa yang mempunyai kewenangan yang diwenangkan oleh undang-undang maupun aturan negara. Adapun dengan pemahaman di atas maka keputusan ada yang diambil sebab permintaan, sebab keputusan tersebut jika tidak diminta akan batal demi hukum. Adapun perbuatan hukum tersebut mempunyai hubungan antara pihak penguasa dan warga masyarakat dalam setiap isinya, hubungan tersebut adalah

1. Suatu kewajiban untuk melakukan atau membiarkan sesuatu;
2. Suatu hak untuk menagih atau meminta;
3. Suatu izin atau persetujuan atas sesuatu yang pada umumnya dilarang;
4. Suatu pemberian status kepada seseorang atau sesuatu, sehingga timbullah seperangkat hubungan-hubungan hukum yang tertentu (Kansil dan Kansil, 2005: 113).

Dalam hal keputusan tersebut didasarkan pada permintaan sebab terikat pada asas dibawah ini:

1. Asas yuridikitas, artinya keputusan pemerintah maupun suatu ministratif tidak boleh melanggar hukum.

2. Asas legalitas, artinya keputusan harus diambil berdasarkan suatu ketentuan undang-undang.
3. Asas diskresi, artinya pejabat penguasa tidak boleh menolak mengambil keputusan dengan alasan tidak ada peraturannya dan oleh karena itu diberi kebebasan untuk mengambil keputusan menurut pendapatnya sendiri asalkan tidak melanggar asas yuridikitas dan asas legalitas tersebut diatas (Kansil dan Kansil, 2005: 107).

Adapun asas di atas mempunyai kemiripan dengan asas kebijaksanaan dan politik yang di lengkapi pula oleh asas diskresi. Diskresi dalam ruang lingkup hukum administrasi negara dapat dimaknai sebagai satu kekeliruan dan menyalahi aturan, sebab hal yang dilakukan tidak pernah diatur. Namun dalam ruang lingkup administrasi publik (negara), diskresi dapat pula menjadi satu cahaya sebagai penyelesaian masalah. Sehingga adapun penguat bagi diskresi dapat dilakukan apabila asas pemerintahan atau administrasi yang baik terpenuhi, diantaranya:

1. Asas-asas yang mengenai prosedur dan atau proses pengambilan keputusan, yang bilamana dilanggar secara otomatis membuat keputusan yang bersangkutan batal karena hukum tanpa memeriksa lagi kasusnya dengan kategori:
 - a. Asas- asas yang menyatakan bahwa orang-orang yang ikut menentukan atau dapat mempengaruhi terjadinya keputusan tidak boleh mempunyai

kepentingan pribadi didalam keputusan tersebut, baik secara langsung maupun tidak langsung;

- b. Asas yang menyatakan bahwa keputusan-keputusan yang merugikan atau mengurangi hak-hak seorang warga masyarakat atau warga negara tidak boleh diambil sebelum memberikan kesempatan kepada warga negara tersebut untuk membela kepentingannya;
 - c. Asas yang menyatakan bahwa konsiderans (pertimbangan, *motivering*) dari keputusan wajib cocok dengan atau dapat membenarkan diktum dari keputusan tersebut, dan bahwa konsiderans tersebut mempergunakan fakta-fakta yang benar.
2. Asas-asas yang mengenai kebenaran dari fakta-faktanya yang dipakai sebagai dasar untuk perbuatan keputusannya dengan kategori:
- a. Asas larangan kesewenang-wenangan;
 - b. Asas larangan *detournement de pouvoir*;
 - c. Asas kepastian hukum;
 - d. Asas larangan melakukan diskriminasi hukum;
 - e. Asas batal karena kecerobohan pejabat yang bersangkutan (Kansil dan Kansil, 2005: 108-109).

Adapun diskresi adalah satu perbuatan melengkapi kewenangan pemerintah untuk melakukan sesuatu hal untuk kesejahteraan masyarakat, maka ada beberapa orang yang tidak setuju sebab dirasakan tidak adil dan merugikan. Namun terkadang rasa tidak adil atau merugikan tersebut disebabkan oleh keputusan tersebut tidak sampai

pada diri individu dalam artian tidak dirasakan secara langsung. Oleh sebab itu terkadang diskresi menimbulkan satu kekacauan atau guncangan di kalangan masyarakat sehingga timbul pro dan kontra. Meskipun demikian penetapan atau keputusan yang telah diputuskan merupakan bentuk yang positif atas permohonan atau permintaan masyarakat sehingga dikeluarkanlah satu ketetapan pemerintah yang mencakup umum maupun khusus. Sehingga terdapat beberapa bentuk ketetapan yang positif, diantaranya:

1. Penetapan yang menciptakan keadaan hukum baru pada umumnya sebab ada peristiwa tertentu.
2. Penetapan yang menciptakan keadaan hukum baru hanya terhadap suatu objek tertentu saja.
3. Penetapan yang membentuk/ menciptakan atau membubarkan suatu badan hukum.
4. Penetapan yang memberikan beban (kewajiban, obligasi) kepada suatu badan atau perorangan.
5. Penetapan administrasi negara yang memberikan keuntungan kepada suatu instansi, badan, perusahaan, atau perorangan (Kansil dan Kansil, 2005: 115).

Ketetapan ini timbul sehubungan dengan kekuasaan dan kewenangan dalam mengatur sebuah strategi dan taktik untuk mengendalikan berbagai keadaan yang terjadi di dalam masyarakat dan pemerintahan. Dengan demikian campur tangan pemerintah melalui satu pola ketetapan memungkinkan kegiatan yang berhubungan dengan

masyarakat secara langsung maupun tidak langsung. Untuk itu diperlukan satu pemahaman bersama jika keputusan yang diambil dan dilakukan haruslah memenuhi syarat efektif, legitimet, mempunyai kekuatan hukum/yuridis, perbuatan tersebut legal, tidak mencederai moral yang hidup dalam masyarakat, mempunyai mutu teknis dan efisien yang benar-benar menopang proses serta penerbitan keputusan yang memberikan keuntungan dan kemudahan pada masyarakat.

Adapun penetapan yang menguntungkan tetapi juga merupakan ruang abu-abu bagi diskresi adalah sebagai berikut:

1. Dispensasi, adalah suatu penetapan yang bersifat deklaratoir, yang menyatakan bahwa suatu ketentuan undang-undang memang tidak berlaku bagi kasus sebagaimana diajukan oleh seorang pemohon. Contoh: 'dibebaskan dari kewajiban untuk (membayar) ... (melakukan) ... dan sebagainya.
2. Izin, adalah suatu penetapan yang merupakan dispensasi dari satu larangan oleh undang-undang. Yang menyaratkan perincian syarat, kriteria, prosedur dan juklak juknis yang terperinci.
3. Lisensi, adalah suatu pengertian khas Indonesia, yaitu izin untuk melakukan sesuatu yang bersifat komersil serta mendatangkan keuntungan atau laba.
4. Konsesi, adalah suatu penetapan admisnitrasi negara yang secara yuridis sangat kompleks karena merupakan seperangkat dispensasi-dispensasi, izin-izin, lisensi-lisensi, disertai dengan pemberian semesta wewenang pemerintah terbatas kepada konsesionaris. Konsesi tidak mudah diberikan oleh karena

mengandung banyak bahaya penyelundupan, perusakan bumi dan kekayaan alam negara, dan kadang-kadang merugikan masyarakat setempat yang bersangkutan (Kansil dan Kansil, 2005: 116-117).

Hal tersebut menyangkut kepada tindakan sepihak dari sebuah keputusan yang diambil. Keputusan ini lebih kepada keputusan yang berjalan dari satu arah, yaitu pemerintah. Keputusan berjalan dari satu kewenangan yang memungkinkan dirinya mengambil keputusan sendiri dengan cepat dan tepat. Sehingga keputusan dapat dipilah menjadi beberapa bentuk, yaitu:

1. keputusan yang pada umumnya melahirkan keadaan hukum baru;
2. keputusan yang melahirkan keadaan hukum baru bagi objek tertentu;
3. keputusan yang menyebabkan berdirinya atau bubarnya badan hukum;
4. keputusan yang membebaskan kewajiban baru kepada seorang atau beberapa orang;
5. keputusan yang memberikan hak baru kepada orang atau beberapa orang (keputusan yang menguntungkan) (Kansil dan Kansil, 2005: 124-125).

2. Indikasi Diskresi

Dwiyanto (2006:145) menyebutkan bahwa untuk melihat adanya indikasi *fenomena* diskresi ini dapat meliputi serangkaian tindakan yang dilakukan aparat pelayanan berdasarkan pada inisiatif, kreativitas, dan tidak terlalu bersandar pada

peraturan juklak (*petunjuk pelaksanaan*) secara kaku. Indikator tersebut meliputi hal-hal sebagai berikut :

1. Tindakan yang dilakukan untuk mengatasi kesulitan ketika pimpinan tidak berada di tempat kerja;
2. Tindakan atau langkah yang dilakukan ketika menemui kesulitan dalam menjalankan tugas;
3. Pernah tidaknya menerapkan prosedur pelayanan yang berbeda dengan juklak (*petunjuk pelaksanaan*).

Asas diskresi (*freies ermessen*) ini bertolak dari kewajiban pemerintah dalam *welfare state*, dimana tugas utama pemerintah adalah untuk memberikan pelayanan umum atau mengusahakan kesejahteraan umum bagi negaranya disamping memberikan perlindungan bagi warga negaranya. Hal ini akan menimbulkan perbuatan abu-abu seperti yang telah dijelaskan pada sub bab sebelumnya dan dapat menimbulkan peraturan hukum baru. Apabila dibandingkan dengan terbentuknya negara, asas diskresi muncul bersamaan dengan pemberian tugas kepada pemerintah untuk merealisasi tujuan negara seperti tercantum dalam alinea ke empat dalam pembukaan UUD 1945 yang mencantumkan tujuan Negara. Karena tugas pemerintah dalam *welfare state* memberikan pelayanan bagi warga negara, maka muncul prinsip “Pemerintah tidak boleh menolak untuk tidak memberikan pelayanan bagi warga negara dengan alasan tidak ada peraturan perundang-undangan yang mengatur atau belum / tidak ada peraturan perundang-undangan yang dijadikan dasar kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum”. Jika demikian, maka akan

muncul sebuah politik hukum, dan membuat asas diskresi ini harus dibatasi. Hal ini senada dengan penjelasan diskresi pada sub bab sebelumnya, jika diskresi ini bukan tanpa batas-batas yang mengikatnya, sebab diskresi pula mempunyai batas pada ruang lingkup atau peristiwa tersebut terjadi. Dalam perkuliahan Politik Hukum, Prof. Muchsan dalam Junta (2012) menjelaskan ada **4 pembatasan asas diskresi** ini:

1. Asas Diskresi dapat diberlakukan jika pada saat itu terjadi kekosongan hukum (*rechtsvacuum*). Apabila terjadi kekosongan hukum dan tidak segera diambil sebuah tindakan dari aparat yang berwenang, maka dapat berpotensi menimbulkan keadaan yang anarkis.
2. Ada kebebasan penafsiran/interpretasi. Apabila hal ini terjadi maka aparat dapat melakukan diskresi karena merujuk pada peraturan yang mana dapat ditafsirkan berbeda-beda(multi-tafsir).
3. Ada delegasi perundang-undangan (*delegatie van wetgeving*)
4. Demi pemenuhan kepentingan umum.

Selain itu terdapat **beberapa alasan terjadinya diskresi** yaitu:

1. Mendesak dan alasannya mendasar serta dibenarkan motif perbuatannya;
2. Peraturan perundang-undangan yang dilanggar dalam menetapkan kebijaksanaan diskresi, khusus untuk kepentingan umum, bencana alam dan keadaan darurat, yang penetapannya dapat dipertanggung jawabkan secara hukum;

3. Untuk lebih cepat, efisien, dan efektif dalam mencapai tujuan yang diamanatkan UUD 1945 dan Undang-undang, penyelenggaraan pemerintahan Negara, dan untuk keadilan serta kesejahteraan masyarakat.

Asas diskresi yang dimiliki oleh pemerintah ini pula mempunyai batasan yang perlu dipertimbangkan sebagai tolok ukur pengambilan keputusan atas tindakan administrasi baik secara luas maupun sempit. Diantara asas tersebut seperti yang disampaikan oleh Mustamu (2011: 4-5) bahwa "... dalam penggunaan diskresi dan pembuatan kebijakan pemerintah berdasarkan Hukum Administrasi Negara adalah Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB), khususnya asas larangan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) dan asas larangan sewenang-wenang (*willekeur*). Dengan kata lain, kebijakan pemerintah akan dikategorikan sebagai kebijakan yang menyimpang jika didalamnya ada unsur sewenang-wenang. Selain itu kebijakan dianggap menyimpang jika bertentangan dengan kepentingan umum". Menindak lanjuti hal di atas, maka pelaksanaan diskresi tersebut baik atau tidak dapat dilihat dengan beberapa hal, diantaranya:

1. Spesialisasi organ pemerintahan yang melakukan diskresi dengan tujuan tertentu.
2. Diskresi yang dilakukan memenuhi rasionalitas dalam artian masuk akal dengan alasan yang kuat.
3. Diskresi yang dilakukan dapat dipertanggungjawabkan (Mustamu, 2011: 4-5).

Menurut Muchsan (dalam Ridwan 2002:181) batasan penggunaan diskresi adalah sebagai berikut:

1. Penggunaan asas diskresi tidak boleh bertentangan dengan kaidah hukum yang berlaku (kaidah hukum positif).
2. Penggunaan diskresi hanya ditujukan untuk kepentingan umum.

Meyangkut pendapat di atas, maka perlu pula disampaikan bahwa diskresi dapat terjadi dikarenakan otoritas atau kewenangan administrator dalam : membaca kasus atau permasalahan, menerjemahkan hukum (aturan) secara komprehensif, menafsiran hukum lebih lanjut, pemilahan kasus baik yang sudah dibaca maupun hukum yang diterjemahkan, pemilahan dan penetapan pilihan, pembuatan kesimpulan, dan pengambilan tindakan lanjutan (Indarti, 2010). Sementara itu, secara tersirat berpendapat bahwa penggunaan diskresi tersebut harus dapat dipertanggung jawabkan secara moral kepada masyarakat umum dan Sang Pencipta, menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia serta nilai-nilai kebenaran dan keadilan, mengutamakan persatuan dan kesatuan, demi kepentingan bersama. Lebih lanjut Sjachran Basah menerangkan secara hukum terdapat dua batas, yaitu batas atas dan batas bawah. Batas atas dimaksudkan ketaat-asasan ketentuan perundang-undangan berdasarkan ketentuan taat-asas, yaitu peraturan yang derajatnya lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang derajatnya lebih tinggi. Batas bawah yaitu peraturan yang dibuat atau sikap tindak-administrasi negara (baik aktif maupun pasif), tidak boleh melanggar hak dan kewajiban asasi warga (dalam Ridwan 2002:182). Akan tetapi dalam kerangka Negara Hukum, diskresi atau *freies ermessen* ini tidak dapat digunakan tanpa batas, Sjachran Basah dalam Ridwan HR (2002:131) mengemukakan unsur-unsur diskresi atau *freies ermessen* ialah :

1. Ditujukan untuk menjalankan tugas-tugas *service* publik;
2. Merupakan sikap tindak yang aktif dari administrasi negara;
3. Sikap tindak dimungkinkan oleh hukum;
4. Sikap tindak itu diambil atas inisiatif sendiri;
5. Sikap tindak itu dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan penting;
6. Sikap tindak itu dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral kepada Tuhan

Yang Maha Esa maupun secara Hukum.

Oleh sebab itu dalam kaitan ini menurut Marcus Lukman sebagaimana dikutip oleh Saut P. Panjaitan yang dikutip pula oleh S.F. Marbun mengatakan bahwa persoalan-persoalan penting yang mendesak, sekurang-kurangnya mengandung unsur-unsur sebagai berikut:

1. Persoalan-persoalan yang muncul harus menyangkut kepentingan umum, yaitu kepentingan bangsa dan negara, kepentingan masyarakat luas, kepentingan rakyat banyak/bersama, serta kepentingan pembangunan.
2. Munculnya persoalan tersebut secara tiba-tiba, berada diluar rencana yang telah ditentukan.
3. Untuk menyelesaikan persoalan tersebut, peraturan perundang-undangan belum mengaturnya atau hanya mengatur secara umum, sehingga administrasi Negara mempunyai kebebasan untuk menyelesaikan atas inisiatif sendiri.
4. Prosedurnya tidak dapat diselesaikan menurut administrasi yang normal, atau jika diselesaikan menurut prosedur administrasi yang normal justru kurang berdaya guna dan berhasil guna (Mustamu, 2011: 1).

Dalam perkuliahannya Prof. Muchsan (Junta, 2012) menjelaskan ada 5 butir asas-asas umum pemerintahan yang baik:

1. Asas Kepastian Hukum, asas ini menghendaki agar aparat yang berwenang membuat keputusan yang sama terhadap kasus yang kondisinya sama.
2. Asas Permainan yang Layak, agar pemerintah dalam membuat produk hukum, memberikan informasi yang seluas-luasnya kepada pihak terkait.
3. Asas Kecermatan, agar aparat pemerintah dalam membuat hukum memperhatikan semua gejala/fenomena yang terkait sehingga produk hukumnya bersifat dinamis. Minimal memperhatikan 3 norma yaitu norma agama, norma etika, dan norma hukum.
4. Asas Keseimbangan, agar aparat pemerintah dalam membuat produk hukum menyeimbangkan antara hukum dan kewajiban pihak yang terkait.
5. Asas Ketepatan Dalam Menentukan Sasaran, agar dalam membuat suatu produk hukum harus memperhatikan semua gejala sosial dan segala aspek di masyarakat.

3. Unsur Diskresi

SF. Marbun (2001:109) mengatakan bahwa Diskresi atau *Freies Ermessen* ialah kebebasan bertindak bagi administrasi negara untuk menjalankan fungsinya secara dinamis guna menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang mendesak, sedangkan aturan untuk itu belum ada. Namun, harus diingat bahwa kebebasan

bertindak administrasi negara tersebut bukan kebebasan dalam arti yang seluas-luasnya dan tanpa batas, melainkan tetap terikat kepada batas-batas tertentu yang diperkenankan oleh Hukum Administrasi Negara. Dalam implementasinya, tindakan diskresi diperlukan sebagai kewenangan untuk menginterpretasikan kebijakan yang ada atas suatu kasus yang belum diatur dalam suatu ketentuan yang baku. Diskresi secara teoritisnya merupakan suatu penyimpangan. Namun tindakan diskresi apakah dianggap baik atau buruk secara prosedural-administratif sebenarnya bukan merupakan substansi yang dipersoalkan

Sisi positif dari diskresi apabila diterapkan pada konteks masyarakat yang dinamis akan sangat membantu untuk melakukan berbagai penyesuaian sehingga peraturan yang ada tetap mampu menjawab tuntutan aspirasi dan dinamika masyarakat yang berkembang. Prinsip dalam diskresi menyatakan bahwa pelanggaran atau tindakan penyimpangan prosedur tidak perlu terlalu dipermasalahkan, sepanjang tindakan yang diambil tetap pada koridor visi dan misi organisasi serta tetap dalam kerangka pencapaian tujuan organisasi. Meskipun aparat ataupun instrumen pemerintah diberikan kewenangan untuk mengambil keputusan sendiri. Akan tetapi dalam kerangka negara hukum, diskresi atau *freies ermessen* ini tidak dapat digunakan tanpa batas atas dasar itu, Sjachran Basah dalam Ridwan HR (2002:131) mengemukakan unsur-unsur diskresi atau *freies ermessen* ialah :

1. Ditujukan untuk menjalankan tugas-tugas *service publik*;
2. Merupakan sikap tindak yang aktif dari administrasi negara;
3. Sikap tindak dimungkinkan oleh hukum;

4. Sikap tindak itu diambil atas inisiatif sendiri;
5. Sikap tindak itu dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan penting;
6. Sikap tindak itu dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa maupun secara Hukum.

Senada dengan Ridwan, SF. Marbun (2001:117) juga memberikan batasan sebagai pelaksanaan dari asas *Freiess Ermessen* atau diskresi yaitu sebagai berikut :

1. Adanya kebebasan atau keleluasaan administrasi negara untuk bertindak atas inisiatif sendiri;
2. Untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang mendesak yang belum ada aturannya untuk itu;
3. Harus dapat dipertanggung jawabkan.

Dari hal tersebut dijabarkan bahwa dalam penyelenggaraan asas diskresi diberikan keluasaan untuk bertindak berdasarkan atas inisiatif sendiri, dengan tidak sepenuhnya bepegang pada peraturan yang baku, yang dalam hal ini digunakan demi terselenggara dan terwujudnya pelayanan baik, cepat dan daya tanggap yang tinggi. Akan tetapi hendaknya hal tersebut masih tetap dalam batas-batas yang dimungkinkan oleh hukum. Diskresi juga dapat digunakan oleh badan maupun pejabat administrasi apabila mendapati persoalan-persoalan yang mendesak yang belum terdapat aturan untuk itu. Akan tetapi dalam mendeskripsikan apa yang dimaksud dengan persoalan yang mendesak tentunya akan sangat luas cakupannya dan sangat rentan kerelatifannya. Oleh sebab itu

dalam kaitan ini menurut Marcus Lukman (dalam S.F. Marbun, 2001:117), hal tersebut sekurang-kurangnya mengandung unsur sebagai berikut :

1. Persoalan-persoalan yang muncul harus menyangkut kepentingan umum (kepentingan masyarakat banyak);
2. Munculnya persoalan tersebut secara tiba-tiba, berada di luar rencana yang telah ditentukan;
3. Untuk menyelesaikan persoalan tersebut, peraturan perundang-undangan belum mengaturnya atau hanya mengatur secara umum, sehingga administrasi negara mempunyai kebebasan untuk menyelesaikan atas inisiatif sendiri;
4. Prosedurnya tidak dapat diselesaikan menurut administrasi yang normal, atau jika diselesaikan menurut administrasi yang normal justru kurang berdayaguna dan berhasil guna;
5. Jika persoalan tersebut tidak diselesaikan dengan cepat, maka akan menimbulkan kerugian bagi kepentingan umum.

Sedangkan dalam pelaksanaannya, diskresi harus dipertanggung jawabkan baik secara hukum, moral maupun terlebih kepada Tuhan Yang Maha Esa. Hal ini menjadi sangat penting, karena pemakaian diskresi ini sangat rentan terhadap adanya penyalahgunaan kewenangan dan pelaksanaannya sangat tergantung pada moral pejabat itu sendiri. Kendatipun demikian, *freies ermessen* atau diskresi tetap menjadi kebutuhan yang dirasa penting bagi administrasi negara dalam menyelenggarakan dan merealisasikan tingkat kesejahteraan umum yang tinggi.

4. Sisi Positif dan Negatif Diskresi

Ada beberapa manfaat atau aspek kelebihan dalam penggunaan Diskresi atau *Freies Ermessen* atau kebebasan bertindak oleh aparat/pejabat pemerintah yaitu diantaranya :

1. Kebijakan pemerintah yang bersifat *emergency* terkait hajat hidup orang banyak dapat segera diputuskan atau diberlakukan oleh pemerintah meskipun masih *debatable* secara yuridis atau bahkan terjadi kekosongan hukum sama sekali;
2. Badan atau pejabat pemerintah tidak terjebak pada formalisme hukum dengan asumsi bahwa tidak ada kekosongan hukum bagi setiap kebijakan publik (policy) sepanjang berkaitan dengan kepentingan umum atau masyarakat luas; ketiga; sifat dan roda pemerintahan menjadi makin fleksibel, sehingga sektor pelayanan publik makin hidup dan pembangunan bagi peningkatan kesejahteraan rakyat menjadi tidak statis alias tetap dinamis seiring dengan dinamika masyarakat dan perkembangan zaman.

Namun begitu, disisi lain kebebasan bertindak oleh aparat Birokrasi (pemerintah) yang berwenang sudah tentu juga menimbulkan kompleksitas masalah karena sifatnya yang menyimpangi asas legalitas dalam arti yuridis (unsur exception). Memang harus diakui apabila tidak digunakan secara cermat dan hati-hati maka penerapan Diskresi (*freis ermessen*) ini rawan menjadi konflik struktural yang berkepanjangan antara penguasa versus masyarakat. Ada beberapa kerugian yang bisa saja terjadi jika tidak diantisipasi secara baik yakni diantaranya;

1. Aparatur atau pejabat pemerintah bertindak sewenang-wenang karena terjadi ambivalensi kebijakan yang tidak dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat;

2. Sektor pelayanan publik menjadi terganggu atau malah makin buruk akibat kebijakan yang tidak populer dan non-responsif diambil oleh pejabat atau aparatur pemerintah yang berwenang;
3. Sektor pembangunan justru menjadi terhambat akibat sejumlah kebijakan (policy) pejabat atau aparatur pemerintah yang kontraproduktif dengan keinginan rakyat atau para pelaku pembangunan lainnya.

Aktivitas perekonomian masyarakat justru menjadi pasif dan tidak berkembang akibat sejumlah kebijakan (*policy*) yang tidak pro-masyarakat dan terakhir adalah terjadi krisis kepercayaan publik terhadap penguasa dan menurunnya wibawa pemerintah di mata masyarakat sebagai akibat kebijakan-kebijakannya yang dinilai tidak simpatik dan merugikan masyarakat.

C. Pelayanan Publik

1. Pengertian Pelayanan

Menurut beberapa ahli mengenai pelayanan, salah satunya adalah Kotler seperti yang dikutip oleh Sinambela (2010:4), “pelayanan adalah setiap kegiatan menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik”. Selanjutnya Sampara berpendapat, “pelayanan adalah suatu kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antar seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik dan menyediakan kepuasan pelanggan” (Sinambela, 2010:5).

Moenir (2000:27) menyebutkan bahwa “pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung yang pada hakekatnya merupakan serangkaian kegiatan karena itu pelayanan merupakan proses dan sebagai proses, pelayanan itu berlangsung secara rutin dan berkesinambungan, meliputi seluruh kehidupan orang dalam masyarakat”. Pelayanan memiliki tiga makna yaitu perbuatan, pemenuhan kebutuhan dan kemudahan. Dengan demikian pelayanan mengandung unsur aktif yaitu kemampuan mencari tahu akan kebutuhan yang akan dilayani.

Selain itu menurut Davidow (Zauhar, 2001:4) “pelayanan adalah hal-hal yang jika diterapkan terhadap suatu produk akan meningkatkan daya atau nilai terhadap pelanggan”. Lebih lanjut Lovelock menyebutkan bahwa “pelayanan yang baik membutuhkan instruktur pelayanan yang sangat baik pula” (Zauhar, 2001:4). Dari beberapa pengertian tersebut dapat disimpulkan pelayanan adalah suatu kegiatan yang tak terlihat wujudnya yang dilakukan secara langsung oleh orang atau sekelompok orang atau organisasi untuk memenuhi kebutuhan orang lain sehingga tercapai kepuasan pelanggan.

2. Pengertian Pelayanan Publik

Menurut keputusan MenPan No. 63 Tahun 2003 pelayanan publik adalah :

“ segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerimaan pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Menurut Safi'ie (2003:116) mengungkapkan bahwa pelayanan memiliki tiga unsur pokok yaitu :

- a. Biayanya harus relatif lebih rendah
- b. Waktu pengerjaan relatif cepat
- c. Mutu yang diberikan relatif bagus

Siswanto (2007:128) memberikan pengertian bahwa yang dimaksud dengan pelayanan pada dasarnya dapat didefinisikan sebagai aktivitas seseorang, sekelompok dan atau atas organisasi baik langsung maupun tidak langsung untuk memenuhi kebutuhan dengan melakukan hubungan interaksi antara orang yang satu dengan orang yang lainnya. Menurut kotler dalam Zauhar (1994:3) :

"....a service is any act or performance that one part can offer to another that essentially intangible and does not result in the ownership of anything. (Pelayanan adalah kegiatan atau manfaat yang ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain yang pada dasarnya tidak berwujud dan tidak menghasilkan kepemilikan sesuatu)".

Dari berbagai pendapat yang telah dikemukakan di atas dapat disimpulkan bahwa pelayanan merupakan suatu kegiatan yang tidak berwujud untuk pelayanan kebutuhan atau memuaskan keinginan orang lain dengan memperoleh imbalan/ pelayanan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari administrasi dan manajemen mempunyai sejumlah karakteristik . yang dimaksud dengan karakteristik pelayanan tersebut menurut Bowen dan Schineider dalam Zauhar (1994:3) ialah :

1. Tidak seperti produk material, pelayan bersifat intangible. Sebagai konsekuensinya maka pelayanan tidak dapat dengan gampang diuji sampelnya atau diukur standar baku tertentu

2. Produksi dan konsumsi pelayanan relative tidak terpisahkan oleh waktu, atau jika dipisahkan jaraknya tidak terlalu lama, Pelayanan dikonsumsi seperti ia diproduksi. karena sifatnya yang demikian ini maka sulit dilakukan pembuangan produk yang jelek dalam proses produksi dan konsumsi
3. penghasil pelayanan merupakan bagian dari produk itu sendiri, karena antara penerima dan penghasil pelayanan terjalin hubungan personal.
4. tidak seperti barang-barang manufaktur, yang eksistensinya tak tergantung pada konsumen, produk pelayanan sangat memerlukan konsumen.

Menurut Sedarmayanti (2004:195), “arti pelayanan masyarakat atau pelayanan umum tidak terlepas dari masalah kepentingan umum yang menjadi asal usul timbulnya istilah pelayanan masyarakat (publik)”. Sejalan dengan hal tersebut Moenir (2001:26) memberikan pengertian “pelayanan publik sebagai kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor materiil melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam rangka memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya”. Sedangkan menurut Kurniawan (2005:6) “pelayanan publik adalah pemberian pelayanan (melayani) keperluan orang lain atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan”.

Berdasarkan dari argumen para ahli di atas, maka dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik merupakan suatu upaya pemenuhan kebutuhan atau memberi manfaat kepada publik melalui penyediaan kebutuhan masyarakat. Pada hakekatnya pelayanan publik merupakan kewajiban pemerintah seperti yang sudah dituangkan

dalam undang-undang. Maka, suatu kewajiban bagi organisasi pemerintahan yang menyediakan pelayanan publik untuk memberikan pelayanan yang berkualitas. Kualitas pelayanan dan kepuasan masyarakat sangat diutamakan mengingat keduanya mempunyai pengaruh yang sangat besar bagi pencapaian fungsi dari pemerintah itu sendiri.

3. Asas dan Prinsip Pelayanan Publik

Hakikat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan kepada masyarakat yang merupakan perwujudan fungsi aparatur pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan. Berdasarkan Keputusan MENPAN Nomer 63 Tahun 2003 disebutkan mengenai asas-asas pelayanan sebagai berikut :

- a. **Transparan**
Bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
- b. **Akuntabilitas**
Dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. **Kondisional**
Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.
- d. **Partisipatif**
Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.
- e. **Kesamaan Hak**
Tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi.
- f. **Keseimbangan hak dan Kewajiban**
Pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

Jika tolak ukur suatu pelayanan seperti yang dijelaskan diatas, tampak pelayanan prima itu sebetulnya bukan suatu hal yang sulit. Disertai dengan niat dan tekad yang

besar dalam menjalankan tugas dan mengabdikan kepada masyarakat maka kualitas pelayanan publik akan tercapai.

4. Kualitas Pelayanan Publik

Berbicara mengenai pelayanan, ukurannya bukan hanya ditentukan oleh pihak yang melayani saja tetapi lebih banyak ditentukan oleh pihak yang dilayani. Abdul Wahab (2001:51) dalam tulisannya mengatakan bahwa “dalam penentuan kualitas suatu pelayanan publik apakah ia bagus ataukah buruk hanyalah publik yang sesungguhnya dapat menilai”. Pada dasarnya kata kualitas mengandung arti yang relatif karena bersifat abstrak, kualitas dapat digunakan untuk menilai atau menentukan tingkat penyesuaian suatu hal terhadap spesifikasinya. Bila spesifikasi suatu hal yang dimaksudkan tersebut terpenuhi, maka dapat dikatakan kualitas pelayanan tersebut terpenuhi, begitu juga sebaliknya.

Crosby, Lehtinen dan Wyckoff dalam Zauhar (2001:4) mendefinisikan kualitas pelayanan sebagai “Penyesuaian terhadap perincian-perincian (*conformance to specification*) dimana kualitas ini dipandang sebagai derajat keunggulan yang ingin dicapai, dilakukannya kontrol terus menerus dalam mencapai keunggulan tersebut dalam rangka memenuhi kebutuhan pengguna”.

Standar pelayanan publik yang berkualitas haruslah dilaksanakan, maka pemerintah harus memberikan respon terhadap layanan apa saja yang harus diberikan. Pemerintah harus memperhatikan cara terbaik dalam pelayanan dan tidak

diskriminatif. Karena itu setiap organisasi publik idealnya memperhatikan kriteria-kriteria layanan publik yang mengacu pada Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 25 Tahun 2004 yang menyebutkan beberapa indikator pelayanan yang baik, sebagai berikut :

- a. Prosedur pelayanan, yaitu kemudahan tahapan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dilihat dari sisi kesederhanaan alur pelayanan.
- b. Persyaratan pelayanan, yaitu persyaratan teknis dan administratif yang diperlukan untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan jenis pelayanannya.
- c. Kejelasan pelayanan, yaitu keberadaan dan kepastian petugas yang memberikan pelayanan (nama, jabatan serta kewenangan dan tanggungjawab).
- d. Kedisiplinan petugas pelayanan, yaitu kesungguhan petugas dalam memberikan pelayanan terhadap konsistensi waktu kerja sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
- e. Tanggungjawab petugas pelayanan, yaitu kejelasan wewenang dan tanggungjawab penyelenggaraan dan penyesuaian pelayanan.
- f. Kemampuan petugas pelayanan, yaitu tingkat keahlian dan keterampilan yang dimiliki petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.
- g. Kecepatan pelayanan, yaitu target waktu pelayanan dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan oleh unit penyelenggara pelayanan.
- h. Keadilan mendapatkan pelayanan, yaitu pelaksanaan pelayanan dengan tidak membedakan golongan atau status masyarakat yang dilayani.
- i. Kesopanan dan keramahan petugas, yaitu sikap dan perilaku petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara sopan serta saling menghargai dan menghormati.
- j. Kewajaran biaya pelayanan, yaitu keterjangkauan masyarakat terhadap besarnya biaya yang ditetapkan oleh pelayanan.
- k. Kepastian biaya pelayanan, yaitu kesesuaian antara biaya yang dibayarkan dengan biaya yang ditetapkan.
- l. Kepastian jadwal pelayanan, yaitu pelaksanaan waktu pelayanan sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- m. Kenyamanan lingkungan, yaitu sarana dan prasarana pelayanan yang bersifat, rapi dan teratur sehingga dapat memberikan rasa nyaman terhadap penerima pelayanan.
- n. Keamanan pelayanan, yaitu terjadinya tingkat keamanan lingkungan unit penyelenggara pelayanan ataupun sarana yang digunakan, sehingga masyarakat merasa tenang untuk mendapatkan pelayanan terhadap resiko yang diakibatkan dari pelaksanaan pelayanan.

Pelayanan yang disediakan oleh organisasi pemerintahan sangatlah penting untuk merujuk pada prinsip-prinsip yang ada dalam memberikan pelayanan. Beberapa prinsip pokok tersebut menurut Suryono (2001:54) adalah :

- a. Prinsip aksesibilitas, yaitu bahwa pada hakekatnya setiap jenis pelayanan harus dapat dijangkau oleh setiap pengguna pelayanan. Tempat, jarak, dan sistem pelayanan harus sedapat mungkin dekat dan mudah dijangkau oleh pengguna pelayanan.
- b. Prinsip kontinuitas, yaitu bahwa setiap jenis pelayanan terus-menerus tersedia bagi masyarakat dengan kapasitas dan keselarasan ketentuan baik bagi proses pelayanan tersebut.
- c. Prinsip teknikalitas, yaitu bahwa setiap jenis pelayanannya harus ditangani oleh tenaga yang benar-benar memahami secara teknis pelayanan tersebut berdasarkan kejelasan, ketetapan dan kemantapan sistem, prosedur dan instrumen pelayanan.
- d. Prinsip profitabilitas, yaitu bahwa proses pelayanan pada akhirnya harus dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien serta memberikan keuntungan ekonomis dan sosial baik bagi pemerintah maupun masyarakat luas.
- e. Prinsip akuntabilitas, yaitu bahwa proses produk dan mutu pelayanan yang telah diberikan harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat karena aparat pemerintah itu pada hakekatnya mempunyai tugas memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya.

Lebih lanjut prinsip-prinsip pelayanan publik juga diungkapkan oleh Lembaga Administrasi Negara dalam Mustopadidjaja (2003:186) sebagai berikut :

- a. Menetapkan standar pelayanan
- b. Terbuka terhadap kritik dan saran maupun keluhan dan menyediakan seluruh informasi yang diperlukan dalam pelayanan.
- c. Memperlakukan seluruh masyarakat sebagai pelanggan secara adil
- d. Mempermudah akses kepada seluruh masyarakat pelanggan.
- e. membenarkan suatu hal dalam proses pelayanan ketika hal tersebut menyimpang.
- f. Menggunakan semua sumber-sumber yang digunakan untuk melayani masyarakat pelanggan secara efektif dan efisien.
- g. Selalu mencari pembaharuan dan mengupayakan peningkatan kualitas pelayanan.

Sehubungan dengan ini dan melalui pemahaman yang mendalam dan upaya optimal yang berkelanjutan untuk menerapkan prinsip-prinsip tersebut dalam setiap pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat diharapkan akan tercipta penyediaan pelayanan publik yang berkualitas. Pelayanan yang berkualitas dapat diwujudkan dengan berbagai perbaikan-perbaikan disemua bidang, seperti yang disebutkan oleh Sedarmayanti (2004:88) dikutip dari surat edaran MENKO-WASBANGPAN Nomor 56/MK.WASBAN/6/98 tentang pelayanan kepada masyarakat:

1. Menerbitkan pedoman pelayanan antara lain memuat persyaratan, prosedur, biaya/tarif pelayanan dan batas waktu penyelesaian pelayanan, baik dalam bentuk buku panduan/pengumuman, atau melalui media informasi lainnya.
2. Menempatkan petugas yang bertanggung jawab melakukan pengecekan kelengkapan persyaratan permohonan untuk kepastian mengenai diterima atau ditolaknya berkas permohonan tersebut pada saat itu juga.
3. Menyelesaikan permohonan pelayanan sesuai dengan batas waktu ditetapkan dan apabila batas waktu telah ditetapkan terlampaui, maka permohonan tersebut berarti disetujui. Melarang atau menghapus biaya tambahan yang dititipkan pihak lain dan meniadakan segala bentuk pungutan liar, di luar biaya jasa pelayanan yang telah ditetapkan.
4. Sedapat mungkin menerapkan pelaksanaan pelayanan secara terpadu satu atap atau satu pintu bagi unit-unit kerja kantor pelayanan yang terkait dalam memproses atau menghasilkan satu produk pelayanan.
5. Melakukan penelitian secara berkala untuk mengetahui kepuasan pelanggan/masyarakat atas pelayanan yang diberikan, antara lain dengan cara penyebaran kuesioner kepada pelanggan/masyarakat dan hasilnya perlu dievaluasi dan ditindaklanjuti. Menata sistem dan prosedur pelayanan secara berkesinambungan.

D. Birokrasi dalam Pelayanan Publik

Menurut Freed W. Riggs (dalam Hakim, 1994:142) terdapat konsesnsus mengenai beberapa masalah dasar yang oleh karena itu diterapkan beberapa elaborasi atau pembenaran mengenai masalah ini:

1. Birokrasi negara merupakan organisasi berskala besar yang saat ini ada di semua atau hamper semua negara kebangsaan di dunia;
2. Birokrasi ini, walaupun berdasarkan birokrasinya mempunyai karakteristik structural yang sama, menunjukkan aneka ragan perilaku yang menunjukkan adaptasi lingkungan politik di tempat birokrasi itu berada;
3. Birokrasi di negara berkembang diharapkan menunjukkan dari pola-pola perilaku yang dapat diasosiasikan dengan birokrasi model “klasik” yang biasanya didasarkan pada pengamatan birokrasi model barat;
4. Penegtahuan kita mengenai perilaku actual birokrasi berkembang saat ini sedang tumbuh akan tetapi kurang memadai, khususnya mengenai karakteristik internal yang sedang berjalan;
5. Salah satu tolok ukur meyakinkan yang sedang tumbuh adalah tentang peranan politik birokrasi biasanya mudah dilihat di negara non-barat, dengan konsekuensi birokrasi memberi peranan penting bagi pembangunan politik di negara sedang tumbuh;
6. Bila birokrasi tersebut terlibat jauh dalam urusan politik, strategi berkaitan dengan garis petunjuk untuk evolusi birokrasi menjadi masalah yang menarik para pemimpin dalam birokrasi itu sendiri, pemimpin politik lainnya di negara

tersebut, dan bagi mereka yang berusaha memainkan pengaruh dari luar di bidang pembangunan politik.

Apabila dicermati lebih jauh, sebenarnya alam pemikiran yang menuntut perubahan peran pemerintah untuk bukanlah hal yang baru. Dalam perspektif sejarah, kelahiran negara-negara modern saat ini tidak dapat dilepas dari perdebatan konseptual mengenai hubungan pemerintah dengan masyarakatnya. Perdebatan-perdebatan konseptual inilah yang mengubah secara drastis bentuk negara dari *political state* menjadi *legal state*, dan terakhir *welfare state*. Peran pemerintah dalam ketiga bentuk negara sangatlah berbeda. Pada umumnya pemerintah lebih mendekatkan pada fungsi kebersamaan. Sebaliknya pada bentuk kedua, pemerintah tidak mencampuri urusan rakyatnya sepanjang tidak mengganggu kepentingan umum. Itulah sebabnya pada tahap ini, ajaran demokratisasi, individualisme, liberalisme tumbuh pesat.

1. Karakteristik Birokrasi

Menurut Samsiar Samsuddin (2007:28) Birokrasi pemerintahan di Indonesia dapat ditelaah dari tiga dimensi yaitu:

1. Sebagai pejabat pemerintah yang berkecimpung di dalam berbagai sector pemerintahan dan pembangunan;
2. Sebagai manusia pelaku penyelenggara pemerintahan;
3. Sebagai organisasi pemerintah tingkat pusat yang meliputi departemen dan non departemen, kantor kementerian negara, kesekretariatan tinggi negara (Kristiadi, 1996:128)

Seperti dinyatakan oleh Blau dan Page, bahwa birokrasi dimaksudkan untuk melaksanakan tugas-tugas administrasi yang besar. Hal itu hanya dapat berlaku pada organisasi besar seperti organisasi pemerintahan, karena pada organisasi pemerintahan segala sesuatunya diatur secara formal, sedangkan pada organisasi kecil hanya diperlukan hubungan informal. Selama ini banyak pakar yang meneliti dan menulis tentang birokrasi bahwa fungsi staf pegawai administrasi harus memiliki cara-cara yang spesifik agar lebih efektif dan efisien, sebagai berikut (Syafiie, 2004: 90):

1. Kerja yang ketat pada peraturan (*rule*)
2. Tugas yang khusus (spesialisasi)
3. Kaku dan sederhana (*zakelijk*)
4. Penyelenggaraan yang resmi (formal)
5. Pengaturan dari atas ke bawah (hirarkhis)
6. Berdasarkan logika (rasional)
7. Tersentralistik (otoritas)
8. Taat dan patuh (*obedience*)
9. Tidak melanggar ketentuan (*discipline*)
10. Terstruktur (sistematis)
11. Tanpa pandang bulu (impersonal)

Upaya untuk merubah wajah birokrasi pada tataran teoritis terbaru adalah dengan menggunakan teori *good governance* yaitu teori yang menjelaskan secara

makro tentang proses perubahan dalam pemerintahan yang terjadi dalam birokrasi yang selama ini masih sarat akan hegemoni negara, ditandai oleh dominannya dominasi negara atas segala aspek kehidupan masyarakat termasuk urusan pelayanan publik.

Bagi negara berkembang, termasuk di Indonesia gelombang tekanan untuk merubah wajah pemerintahan dan substansi operasi pelayanan publiknya juga datang dari institusi-institusi internasional yang juga berpengaruh sejak sepuluh tahun terakhir makin rajin mendesak tuntutan politik pada negara berkembang untuk dendevelopkan sistem pemerintahan yang sentralistik dan sistem pelayanan yang monopolistik dengan pemerkuatan kebijakan ekonomi daerah, privatisasi sektor publik, dan pemberian kesempatan luas di luar sektor-sektor birokrasi. Persyaratan utama agar birokrasi pemerintah mampu mendinamiskan dirinya ialah dengan mentransformasikan dirinya dari bentuk organisasi yang kaku menjadi organisasi pemerintahan yang strukturnya desentralistik. Dengan perubahan dari psikologis-struktural ini diharapkan terbentuk wajah *public entrepreneurship*. (Sjamsuddin, 2007:30)

2. Tipe Ideal Birokrasi

Mengutip pendapat Max Weber seorang sosiolog Jerman, Tjokroamidjojo (1984: 72-73) mengemukakan ciri-ciri utama dari struktur birokrasi di dalam tipe idealnya, adalah:

- a. Prinsip pembagian kerja, Kegiatan-kegiatan reguler yang diperlukan untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi dibagi di dalam cara-cara yang tertentu sebagai tugas-tugas jabatan. Dengan adanya prinsip pembagian kerja yang jelas ini dimungkinkan pelaksanaan pekerjaan oleh tenaga-tenaga spesialisasi dalam setiap jabatan, sehingga pekerjaan akan dapat dilaksanakan dengan tanggung jawab penuh dan efektif.
- b. Struktur hirarkhis, Pengorganisasian jabatan-jabatan mengikuti prinsip hirarkhis, yaitu jabatan yang lebih rendah berada di bawah pengawasan atau pimpinan dari jabatan yang lebih atas. Pejabat yang lebih rendah kedudukannya harus mempertanggungjawabkan setiap keputusannya kepada pejabat atasannya.
- c. Aturan dan prosedur, Pelaksanaan kegiatan didasarkan pada suatu sistem peraturan yang konsisten. Sistem standar tersebut dimaksudkan untuk menjamin adanya keseragaman pelaksanaan setiap tugas dan kegiatan tanpa melihat pada jumlah orang yang terlibat di dalamnya.
- d. Prinsip netral tidak memihak, Pejabat yang ideal dalam suatu birokrasi melaksanakan kewajiban di dalam semangat "formalistic impersonality" (formil non pribadi), artinya tanpa perasaan simpati atau tidak simpati. Dalam prinsip ini seorang pejabat di dalam menjalankan tugas jabatannya terlepas dari pertimbangan yang bersifat pribadi. Dengan menghilangkan pertimbangan yang bersifat pribadi dalam urusan jabatan.

E. Tinjauan tentang IMB

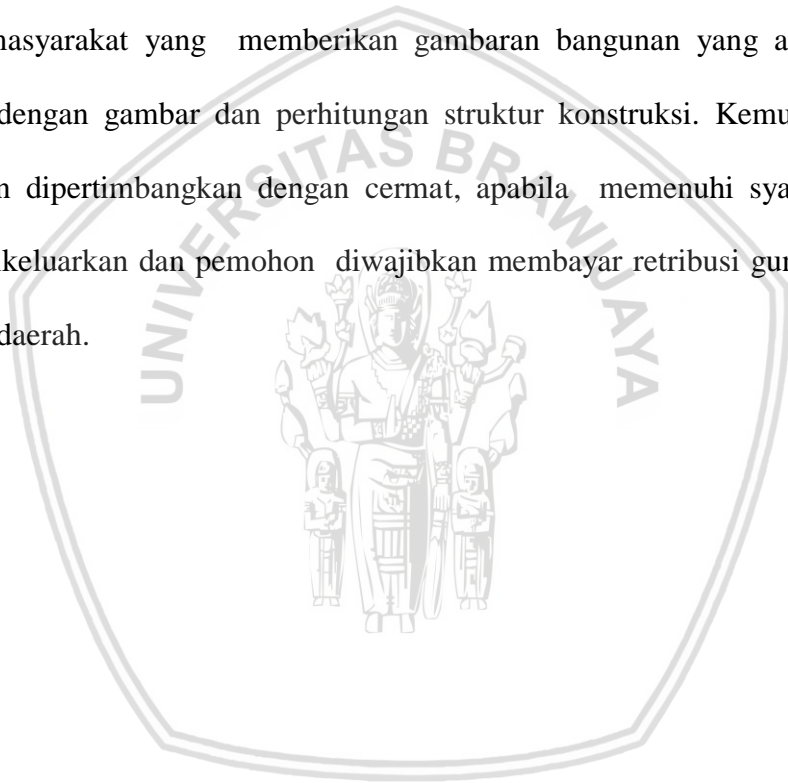
Secara teori *verguning*/ijin didefinisikan sebagai suatu perbuatan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan yang secara umum tidak dilarang dalam peraturan perundangundangan asalkan dilakukan sesuai dengan syarat-syarat tertentu yang ditentukan dalam peraturan hukum yang berlaku. Sedangkan perbuatan hukum publik itu sendiri memiliki pengertian suatu perbuatan yang dilakukan oleh Pejabat Administrasi negara yang tindakannya tersebut didasarkan pada peraturan perundangundangan dan hukum publik.

Pada dasarnya mendirikan bangunan adalah sebuah perbuatan yang berbahaya, hal ini karena bangunan merupakan tempat sentral bagi manusia beraktifitas sehari - hari, baik ketika di rumah maupun di kantor. Kriteria bahaya tersebut muncul ketika bangunan tersebut memiliki syarat tertentu agar tidak rubuh dan mencelakai orang didalam atau disekitarnya. Bangunan didirikan dengan syarat pertimbangan dan perhitungan yang matang mengenai bentuk struktur dan kekuatan struktur serta kekuatan bahan yang digunakan. dengan demikian bangunan tersebut akan kuat dan tidak rusak/robok mencelakai orang didalamnya.

Bangunan yang didirikan tanpa adanya perhitungan mengenai kekuatan struktur dan bahan maka akan mudah robok dan menimbulkan bahaya bagi orang banyak. Dalam rangka melindungi keselamatan masyarakat banyak dari bahaya robok / rusaknya bangunan maka kegiatan pembangunan harus diawasi, boleh dibangun tetapi dengan syarat tertentu. Diantara syarat itu salah satunya adalah harus

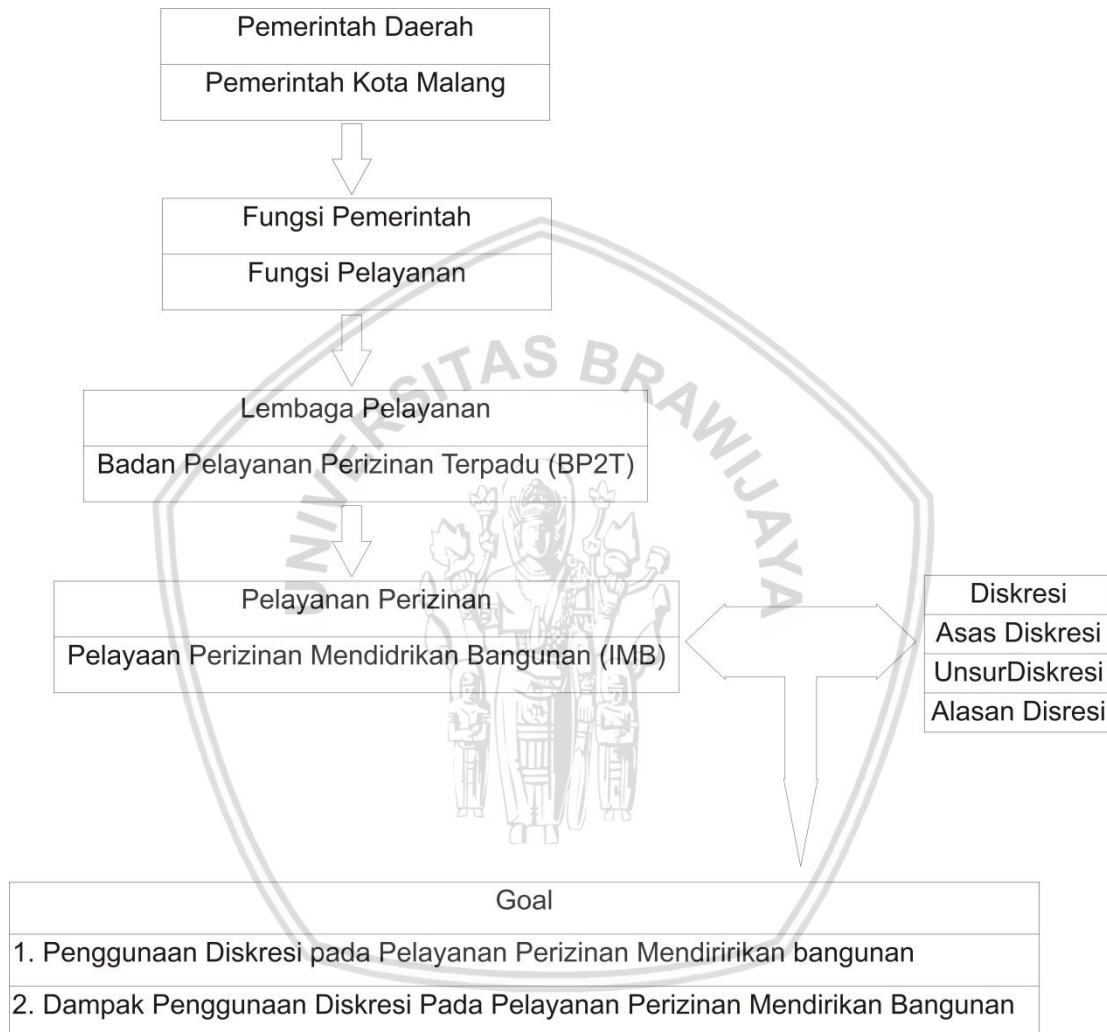
kuat dari segi struktur konstruksi dan bahan yang digunakan, apabila tidak dipenuhi maka kegiatan mendirikan bangunan itu termasuk kategori membahayakan keselamatan masyarakat sehingga ijin Mendirikan Bangunan tidak diberikan.

Pengawasan Pemerintah daerah terhadap kegiatan membangun bangunan dilaksanakan melalui pemberian ijin Mendirikan Bangunan yang dimohonkan oleh anggota masyarakat yang memberikan gambaran bangunan yang akan didirikan lengkap dengan gambar dan perhitungan struktur konstruksi. Kemudian setelah diteliti dan dipertimbangkan dengan cermat, apabila memenuhi syarat maka ijin tersebut dikeluarkan dan pemohon diwajibkan membayar retribusi guna pemasukan keuangan daerah.



F. Kerangka Berpikir

Gambar Kerangka Berpikir



Kerangka Berpikir di atas merupakan gambaran penelitian yang nantinya akan dibahas. Oleh sebab itu, kerangka berpikir tersebut perlu diterjemahkan agar pembaca dapat mengerti maksud dan tujuan yang diinginkan oleh peneliti. Penelitian ini berangkat pada lokus Pemerintah Daerah Kota Malang sebagaimana latar belakang

yang menempatkan tempat penelitian pada lingkup Pemerintah Kota Malang. Topik yang akan diangkat adalah pelayanan yang dilaksanakan oleh pemerintah Daerah. Perizinan difokuskan pada pelayanan izin mendirikan bangunan (IMB) di Kota Malang yang mengambil latar tempat Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BP2T) Kota Malang. Adapun dalam penelitian nantinya akan ditekankan pada konsep diskresi pelayanan yang mungkin terjadi pada pelayanan perizinan mendirikan bangunan.

Peneliti memiliki asumsi bahwa terdapat pelaksanaan diskresi yang terjadi di BP2T Kota Malang terkait pelayanan izin mendirikan bangunan. Asumsi tersebut dilandaskan pada pendapat teoritik bahwa *“pejabat tidak boleh menolak mengambil keputusan dengan alasan tidak ada peraturannya”*. Pandangan atau pendapat tersebut memungkinkan pemerintah melakukan segala cara yang mungkin ditempuh dalam pelayanan meskipun hal tersebut terkadang berbenturan dengan persepsi dan harapan masyarakat terkait perijinan mendirikan bangunan di Kota Malang. Anggapan masyarakat tersebut semakin meruncing sehingga masyarakat sendiri beranggapan bahwa pemerintah daerah dinilai kurang simpatik terhadap permasalahan masyarakat khususnya dalam pelayanan perijinan mendirikan bangunan.

Oleh karenanya, peneliti melaksanakan penelitian untuk mengetahui kemungkinan terjadinya diskresi yang terjadi di Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BP2T) Kota Malang. Adapun diskresi ini bersandar pada teori yang dapat dilihat dari pengertian diskresi itu sendiri, asas-asas diskresi, unsur-unsur diskresi, dan alasan dilakukannya

diskresi. Melihat hal tersebut, maka diperlukan sebuah frame agar penelitian ini terfokus pada permasalahan penggunaan diskresi yang dilakukan oleh Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BP2T) Kota Malang dan dampak yang ditimbulkan oleh penggunaan diskresi tersebut. Adapun fokus lebih lanjut akan disampaikan pada bab selanjutnya.



BAB III

METODE PENELITIAN

Metode penelitian adalah bagian yang sangat penting dalam suatu kegiatan penelitian. Dengan metode penelitian, peneliti dapat menentukan arah kegiatan penelitian sehingga tercapai tujuan penelitian yang diinginkan. Menurut Sugiyono (2011: 2). Penelitian ilmiah memerlukan metode yang ilmiah agar hasil penelitian tersebut rasional, sesuai dengan kenyataan (empiris) dan runtut (sistematis). Rasional dimaksudkan pada penyampaian hasil yang dapat dicerna oleh akal sehat. Empiris berarti metode yang digunakan dapat diamati dengan panca indra sehingga orang lain dapat melakukan hal yang sama. Sedangkan sistematis adalah proses penelitian tersebut terarah dalam langkah-langkah tertentu yang bersifat logis dan runtut.

A. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Sebab peneliti bertujuan untuk mendeskripsikan kemungkinan diskresi pada sektor perijinan di Kota Malang khususnya perijinan mendirikan bangunan yang tidak dapat dijelaskan oleh angka tematik. Tujuan tersebut juga disampaikan oleh Moleong (2001:6), yang menjelaskan bahwa tujuan dari penelitian deskriptif adalah menggambarkan hasil penelitian berupa kata-kata gambaran dan bukan angka-angka sehingga yang dikumpulkan menjadi kunci terhadap apa yang sudah diteliti.

Sedangkan pendekatan kualitatif menurut Bogdan & Taylor dalam Moleong (2001:3), merupakan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Penggunaan jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif ini dipandang lebih mendukung dan memberi arti dalam menyerap permasalahan yang berkaitan dengan fokus penelitian. Sebab tersebut diperkuat oleh Sugiyono (2011:9) yang menyatakan, penelitian kualitatif adalah penelitian yang berlandaskan pada filsafat positivism, digunakan untuk meneliti pada obyek yang alamiah, dimana peneliti adalah sebagai instrument kunci, teknik pengumpulan data bersifat induktif/kualitatif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna daripada generalisasi. Tema diskresi adalah satu bentuk objek alamiah dengan mekankan makna serta tujuannya yang hanya ada pada keadaan tertentu. Keputusan melakukan sesuatu tanpa adanya aturan yang menaunginya tidak dapat digeneralisasi pada setiap peristiwa. Keterbatasan dan wewenang menjadi penentu diskresi tersebut diambil sebagai jalan keluar. Oleh sebab itu jenis penelitian deskriptif kualitatif diambil sebagai metode.

B. Fokus Penelitian

Fokus penelitian diperlukan agar peneliti tidak bias dalam melakukan penelitian. Dengan demikian hasil serta pelaksanaan penelitian tetap pada pokok permasalahan. Hal ini senada dengan pendapat Moleong (2001:7) bahwa penelitian kualitatif menghendaki ditetapkan batasan dalam penelitian atas dasar fokus yang timbul sebagai masalah dalam penelitian. Hal tersebut disebabkan beberapa hal:

pertama, batas menentukan kenyataan ganda yang kemudian mempertajam fokus. Pada penelitian kuantitatif, fokus penelitian membantu peneliti jika terjadi fenomena kenyataan ganda, sehingga kenyataan tersebut dapat dipakai sebagai sumber mempertajam fokus. Fokus penelitian juga bermanfaat untuk lebih mendekatkan peneliti pada rumusan masalah sehingga kedekatan peneliti dan fokus dapat terjadi. Fokus juga berfungsi sebagai penjabaran dari rumusan masalah.

Adapun masalah yang menjadi fokus dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Penggunaan diskresi dalam penyelenggaraan pelayanan perijinan mendirikan bangunan oleh Badan Pelayanan Perijinan Terpadu di Kota Malang
 - a. Praktek diskresi pada pelayanan perijinan mendirikan bangunan di Kota Malang
 - b. Alasan dan penyebab diambilnya tindakan diskresi dalam pelayanan perijinan mendirikan bangunan di Kota Malang
2. Dampak tindakan diskresi pada pelayanan perijinan mendirikan bangunan di Kota Malang

C. Lokasi dan Situs Penelitian

Lokasi penelitian merupakan tempat penelitian tersebut dilaksanakan. Sedangkan situs penelitian merupakan tempat dimana peneliti akan menangkap keadaan sebenarnya dari obyek yang akan diteliti guna memperoleh data. Dengan

demikian, lokasi penelitian adalah Kota Malang. Pemilihan Kota Malang sebagai lokasi penelitian didasarkan pada kedudukannya sebagai kota terbesar kedua di Jawa Timur. Pemilihan tersebut melihat pesatnya pembangunan di Kota Malang, terutama pembangunan pemukiman, pertokoan, dan tempat usaha. Hal ini sesuai dengan Tri Bina Cita Kota Malang sebagai Kota Industri. Dengan cita-cita Kota Malang sebagai kota industri, maka laju perekonomian menjadi semakin pesat, sehingga hal tersebut akan diikuti oleh pesatnya pembangunan.

Situs penelitian menjadi tempat yang lebih sempit dan spesifik untuk melakukan penelitian. Situs penelitian adalah Badan Pelayanan Perijinan Terpadu (BP2T) Kota Malang. Pemilihan situs ini didasarkan pada topik permasalahan yang terfokus pada perijinan khususnya perijinan mendirikan bangunan di Kota Malang. Hal tersebut juga disebabkan oleh penggabungan tempat perijinan pada satu atap oleh Pemerintah Kota Malang.

D. Sumber Data

Dalam proses penelitian, peneliti mengklasifikasikan sumber data menjadi dua, yaitu sumber data primer dan sumber data sekunder.

1. Sumber data Primer

Data primer dapat dilakukan secara langsung dengan melakukan wawancara pada beberapa narasumber. Narasumber tersebut diantaranya adalah pegawai Badan Pelayanan Perijinan Terpadu Kota Malang. Selain itu peneliti juga melakukan observasi secara langsung pada instansi yang menjadi situs penelitian maupun kondisi dilapangan yang sebenarnya.

2. Sumber data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari dokumen-dokumen, arsip-arsip, buku-buku ilmiah, peraturan perundang-undangan yang terkait dengan fokus penelitian. Adapun data sekunder yang dikumpulkan dalam penelitian ini adalah:

- a. Peraturan daerah dan peraturan Walikota sehubungan dengan perijinan mendirikan Bangunan.
- b. Profil Badan Pelayanan Perijinan Terpadu Kota Malang.
- c. Renstra Badan Pelayanan Perijinan terpadu Kota Malang 2009-2013 dan 2013-2018.
- d. Dokumen kajian perijinan sehubungan dengan perijinan mendirikan bangunan.
- e. Data perijinan dalam angka, baik pengaduan dan pelanggaran dalam perijinan, khususnya perijinan mendirikan bangunan.

E. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data adalah metode untuk mengumpulkan data. Pengumpulan data penelitian dengan cara mendatangi secara langsung lokasi dan lokus penelitian dan mengamati kejadian serta keadaan sebenarnya. Hasil temuan tersebut diharapkan dapat digunakan untuk menjawab dan memecahkan masalah

dalam penelitian. Adapun teknik pengumpulan data yang dilakukan oleh peneliti antara lain:

1. Wawancara

Wawancara adalah teknik pengumpulan data dengan melakukan interaksi tanya jawab dengan narasumber. Harapannya adalah narasumber dapat memberikan data yang diperlukan oleh peneliti secara lisan. Wawancara dilakukan secara *face to face* serta menggunakan daftar pertanyaan yang akan tanyakan kepada narasumber.

2. Observasi

Teknik observasi dilakukan dengan pengamatan langsung pada lokasi dan lokus penelitian. Manfaat observasi adalah untuk melihat secara langsung peristiwa dan obyek penelitian sehingga peneliti dapat membandingkan keadaan sebenarnya. Manfaat lain adalah agar hasil penelitian tidak mengalami pembiasan makna maupun pengertian pada saat proses penelitian berlangsung. Oleh sebab itu, teknik observasi baik dilakukan pada saat sebelum dan saat wawancara.

3. Dokumentasi

Dokumentasi adalah teknik pengumpulan data dengan cara menyelidiki benda-benda tertulis seperti buku-buku, majalah, koran, dokumen, peraturan-peraturan, foto, notulen rapat, catatan harian, dan sebagainya (Arikunto, 2002:135). Oleh sebab itu, peneliti perlu mengetahui dan menghimpun data sekunder berupa teks tertulis, khususnya yang berhubungan dengan perijinan mendirikan bangunan.

F. Instrumen Penelitian

Instrumen Penelitian merupakan alat bantu yang digunakan oleh peneliti dalam kegiatan mengumpulkan data. Penelitian kualitatif menggunakan peneliti sendiri sebagai instrumen penelitian. hal ini senada dengan pendapat Sugiyono (2011:222) bahwa “instrumen penelitian atau alat pengumpul data adalah peneliti sendiri”. Peneliti merupakan instrument pokok, sebab peneliti melakukan penelitian secara individu dan langsung berinteraksi dengan lokasi penelitian. Namun dalam proses penelitian peneliti memerlukan instrument penunjang seperti:

a. Pedoman wawancara (*interview guide*)

Manfaat pedoman penelitian sebagai kerangka dasar dalam melakukan wawancara dengan narasumber terkait. Pedoman wawancara dapat memudahkan proses interaksi antara narasumber dan peneliti. Selain itu, pedoman wawancara dapat digunakan sebagai kontrol data agar tetap fokus pada arah tujuan penelitian.

b. Catatan lapangan (*field note*)

Manfaat catatan lapangan adalah sebagai infentari hasil wawancara dan observasi selama proses penelitian. Catatan ini merupakan data berupa data hasil oleh panca indra maupun pikiran dalam proses pengumpulan data.

G. Keabsahan Data

Hasil penelitian merupakan bagian terpenting dalam sebuah proses penelitian. Baik atau tidaknya hasil penelitian sangat tergantung pada proses

yang dijalani oleh peneliti selama melakukan dan menyusun penelitian. Setiap penelitian memerlukan standar untuk melihat derajat kepercayaan atau kebenaran dari hasil penelitiannya. Dalam penelitian kualitatif standar itu disebut sebagai keabsahan data. Menurut Moelong, (2001: 173) menetapkan keabsahan data diperlukan dengan teknik pemeriksaan. Pelaksanaan teknik didasarkan atas sifat kriteria yang digunakan yaitu derajat kepercayaan (*credibility*), keteralihan (*transferability*), ketergantungan (*dependability*), dan kepastian (*conformability*). Adapun maksud dari sifat dan kriteria tersebut adalah

1. Derajat kepercayaan (*credibility*).

Proses dan hasil penelitian dapat diterima dan dipercaya. Beberapa kriteria yang dapat membuktikan penilaian kredibilitas ini adalah lama penelitian, observasi detail di beberapa lokasi Penelitian. Untuk mendapatkan dan memeriksa kredibilitas dalam penelitian ini, maka peneliti melakukan tindakan-tindakan sebagai berikut:

- a) Melakukan *peerdebriefing*

Artinya data yang diperoleh tidak langsung dimasukkan kedalam penyajian data melainkan mendiskusikan dengan pihak lain yang terlibat untuk kesesuaian fakta dan fenomena di lapangan, membandingkan dengan hasil penelitian lain, dan *member check* yaitu dengan dosen pembimbing, beberapa narasumber yang telah berkontribusi dalam memberikan informasi terkait penelitian skripsi ini dan teman sejawat

yang mengetahui pokok pengetahuan tentang penelitian dan metode yang diterapkan.

b) Triangulasi

Hal ini dilakukan oleh peneliti sejak terjun ke lapangan dengan berbagai wawancara maupun seperti berbincang biasa, observasi, dan dokumentasi dengan maksud mengetahui kebenaran data tertentu dan membandingkannya pada data temuan lain.

2. Keteralihan (*Transferability*)

Maksud keteralihan tersebut adalah hasil penelitian dapat diterapkan pada situasi lain. Keteralihan sebagai persoalan empiris dapat dipengaruhi oleh kesamaan antara konteks pengirim dan penerima. Untuk melakukan keteralihan tersebut, peneliti berusaha mencari dan mengumpulkan data kejadian empiris dalam konteks yang sama. Dengan demikian peneliti bertanggung jawab untuk menyediakan data deskriptif secukupnya.

3. Ketergantungan (*Dependability*)

Memeriksa ketergantungan dan kepastian data dalam penelitian ini, dilakukan dengan menguji ulang melalui proses audit yang cermat terhadap seluruh komponen proses penelitian dan hasil penelitian. tujuannya, agar derajat reabilitas dalam penelitian dapat tercapai. Auditor dalam penelitian ini yaitu dosen pembimbingan dan dosen penguji.

4. Kepastian(*Confirmability*)

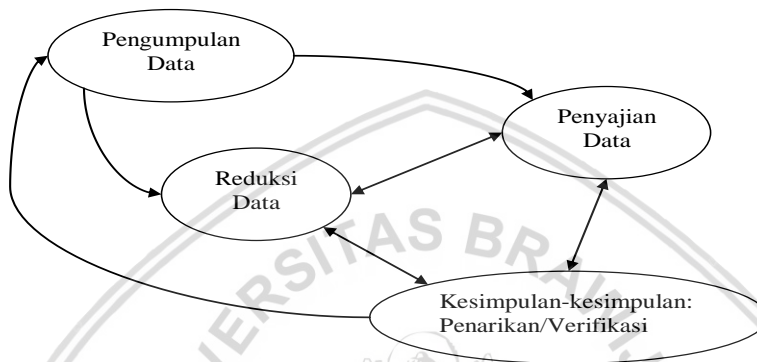
Kepastian dipergunakan untuk menentukan derajat benar atau salah suatu penelitian. Kepastian tersebut dilakukan dengan mendiskusikannya pada dosen pembimbing dalam setiap temuan di lapangan. Berdasarkan hasil diskusi tersebut, dosen pembimbing dapat memberikan arahan dan kepastian bahwa proses serta data penelitian adalah benar dengan mengacu pada pertimbangan (1) hasil penelitian adalah benar-benar berasal dari data, (2) penarikan kesimpulan dilakukan secara logis dan bersumber dari data, (3) peneliti telah meneliti dengan baik, dan (4) pembimbing telah berusaha menelaah kegiatan penelitian dalam pelaksanaan pemeriksaan keabsahan data.

H. Analisis Data

Penelitian kualitatif berbeda dengan penelitian kuantitatif. Penelitian kualitatif sering disebut dengan penelitian naturalistik, etnografik, studi kasus atau fenomenologi. Penelitian kualitatif menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis tentang orang-orang atau perilaku yang dapat diamati. Data kualitatif adalah data yang berbentuk kata-kata, bukan dalam bentuk angka (Depdiknas, 2008).

Penelitian kualitatif umumnya mengambil sampel lebih kecil, dan pengambilannya cenderung memilih yang *purposive* daripada acak. Penelitian kualitatif lebih mengarah ke penelitian proses daripada produk, dan biasanya membatasi pada satu kasus. Data kualitatif diperoleh melalui berbagai macam teknik pengumpulan data misalnya wawancara, analisis dokumen, diskusi terfokus, atau

observasi yang telah dituangkan dalam catatan lapangan (transkrip). Bentuk lain data kualitatif adalah gambar yang diperoleh melalui pemotretan atau rekaman video.



Gambar 5: Model Analisa data Miles dan Hubberman

Sumber: Sugiyono (2009:247)

Miles dan Huberman (1992:16), mengemukakan bahwa aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai tuntas, sehingga datanya jenuh. Ukuran kejenuhan data ditandai dengan tidak diperolehnya lagi data atau informasi baru. Aktivitas dalam analisis meliputi reduksi data (*data reduction*), penyajian data (*data display*) serta penarikan kesimpulan dan verifikasi (*conclusion drawing/verification*).

Kegiatan yang dilakukan dalam proses pengumpulan dan penyajian data bagi peneliti, langsung diikuti dengan pekerjaan menuliskan, mengedit, mengklasifikasi, mereduksi, menyajikan. Analisis data kualitatif model Miles dan Huberman terdapat tiga tahap:

a) Tahap Reduksi Data

Reduksi data merupakan bagian dari analisis. Reduksi data merupakan suatu bentuk analisis yang menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu, dan mengorganisasi data dengan cara sedemikian rupa hingga kesimpulan-kesimpulan akhirnya dapat ditarik dan diverifikasi. Tahap reduksi data dalam penelitian ini dimulai dengan proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi “kasar” yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan. Reduksi data berlangsung terus menerus hingga data jenuh dan tidak dapat direduksi.

b) Tahap Penyajian Data atau Analisis Data Setelah Pengumpulan Data

Miles dan Huberman membatasi suatu “penyajian” sebagai sekumpulan informasi terusan yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Penyajian-penyajian data dalam skripsi ini meliputi: tabel dan bagan termasuk di dalamnya penjabaran dari deskripsi grafik dan tabel. Semuanya dirancang guna menggabungkan informasi yang tersusun dalam suatu bentuk yang padu dan mudah diraih. Dengan demikian peneliti dapat melihat apa yang sedang terjadi, dan menentukan kesimpulan yang benar.

Pada tahap ini peneliti banyak terlibat dalam kegiatan penyajian atau penampilan (*display*) dari data yang dikumpulkan dan dianalisis sebelumnya, mengingat bahwa peneliti kualitatif banyak menyusun teks diskriptif. *Display* adalah format yang menyajikan informasi secara sistematis kepada pembaca.

c) Tahap Penarikan Kesimpulan dan Verifikasi

Langkah selanjutnya adalah tahap penarikan kesimpulan berdasarkan temuan dan melakukan verifikasi data. Seperti yang dijelaskan diatas bahwa kesimpulan awal yang dikemukakan masih bersifat sementara dan akan berubah bila ditemukan bukti-bukti baru yang mendukung tahap pengumpulan data selanjutnya. Proses untuk mendapatkan bukti-bukti tersebut disebut verifikasi data. Apabila kesimpulan yang ditemukan pada tahap awal didukung oleh bukti-bukti yang konsisten dengan kondisi yang ditemukan saat peneliti kembali ke lapangan maka kesimpulan yang diperoleh merupakan kesimpulan yang kredibel. Jadi kesimpulan yang diambil oleh peneliti dalam penelitian didasarkan pada data-data yang kuat dan dapat dipercaya sesuai dengan rumusan masalah yang telah ditetapkan.

BAB IV

PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

1. Badan Pelayanan Perijinan Terpadu (BP2T) Kota Malang

Badan pelayanan perijinan terpadu (BP2T) Kota Malang adalah badan yang berada di bawah naungan Pemerintah Kota Malang sebagaimana tercantum pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman penyelenggaraan Layanan Terpadu Satu Pintu dan peraturan daerah yaitu Peraturan Wali Kota Malang Nomor 8 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pelayanan Perijinan Pada Badan Pelayanan Perijinan Terpadu Kota Malang. Kantor BP2T berada di jalan Mayjen Sengkono, Malang, Jawa Timur, Perkantoran Terpadu Gedung A, Lantai 2.



Gambar 1. Gedung BP2T Kota Malang. Sumber: Dokumentasi Peneliti

Gambar 2. Peta Letak BP2T Kota Malang (terlingkar merah).



Sumber: <http://google.map.com>

Motto dan komitmen BP2T Kota Malang adalah “*Mempermudah Persyaratannya dan mempercepat Ijinnya*” yang sering disebut dengan 2 M. Maksud atau makna yang terkandung dalam motto tersebut adalah BP2T berupaya untuk mempermudah persyaratan perizinan dan mempercepat proses penyelesaian izin dengan melakukan inovasi sesuai ketentuan yang berlaku dan tuntutan masyarakat. Motto tersebut dilanjutkan dengan komitmen/janji BP2T Kota Malang seperti berikut:

1. Siap memberikan pelayanan terbaik dan tercepat untuk mencapai kepuasan masyarakat dalam perizinan.
2. Siap mengikuti globalisasi dalam pelayanan perizinan.
3. Siap menjadi motor dalam mengerakan arus investasi di Kota Malang dalam perizinan.
4. Siap menjalankan perizinan satu pintu di Kota Malang.

Visi BP2T Kota Malang yang tercantum dalam dokumen profil badan tersebut adalah “Menuju Pelayanan Perizinan Satu Pintu yang Cepat dan Berkualitas dengan prinsip-prinsip”. Adapun prinsip-prinsip tersebut adalah

- a. Pelayanan Perijinan Satu Pintu, yaitu Pelayanan Perizinan yang dilaksanakan oleh BP2T Kota Malang berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh Walikota Malang, mulai dari penerimaan permohonan, pemrosesan, penandatanganan keputusan perizinan dan pembayaran retribusi/pajak perijinan dilaksanakan oleh BP2T Kota Malang. Sehingga masyarakat yang mengurus atau mengajukan permohonan perizinan hanya di BP2T Kota Malang.
- b. Pelayanan Perizinan yang Cepat, yaitu :
 - a) Cepat dalam waktu penyelesaian izin yang terukur mulai dari permohonan masuk sampai terbitnya keputusan perijinan dengan ditentukannya standar waktu minimal waktu penyelesaian izin untuk tiap jenis izin.
 - b) Cepat dan mudah dalam memperoleh persyaratan perijinan terutama persyaratan yang banyak melibatkan instansi terkait disederhanakan.
 - c) Cepat dalam pemrosesan pelayanan perizinan baik yang dilaksanakan oleh Dinas Perizinan maupun yang melibatkan instansi terkait dengan berperan aktif dalam pemrosesan izin

tersebut ditunjang dengan SDM dan sarana/prasarana perizinan yang memadai.

d) Cepat dalam informasi pelayanan perizinan yang transparan terutama dalam persyaratan, waktu penyelesaian, biaya perizinan dan menangani pengaduan masyarakat.

c. Pelayanan perizinan yang berkualitas, yaitu :

- a) Produk perizinan yang diterbitkan Dinas Perizinan memiliki kepastian hukum, dapat dipertanggungjawabkan (akuntabel) dan aman.
- b) Dalam memberikan pelayanan perizinan, Dinas Perizinan didukung dengan :
 - 1) SDM yang berkualitas dan professional.
 - 2) Sarana dan Prasarana yang memadai dan berkualitas.
 - 3) Data base perizinan yang didukung dengan SIM perizinan.

Misi BP2T Kota Malang :

1. Meningkatkan mutu pelayanan perizinan yang cepat, tepat, akurat, transparan dan akuntabel.
2. Meningkatkan dan membentuk kualitas aparatur perizinan yang profesional di BP2T Kota Malang didalam melayani masyarakat di bidang perizinan.
3. Meningkatkan sarana dan prasarana perizinan terutama pada tempat serta alat kerja yang memadai.

4. Meningkatkan koordinasi dan kerja sama antar SKPD terkait guna mempercepat proses perizinan dengan membentuk Tim Pertimbangan Izin dan Tim Teknis.
5. Meningkatkan kesadaran serta pemberdayaan masyarakat dalam bidang perizinan.

Visi dan misi yang diemban oleh BP2T tersebut diterjemahkan dalam tugas dan fungsi berikut ini :

1. Badan Pelayanan Perizinan Terpadu melaksanakan tugas koordinasi dan penyelenggaraan pelayanan administrasi di bidang perijinan secara terpadu.
2. Untuk melaksanakan tugas pokok sebagaimana dimaksud Badan Pelayanan Perijinan Terpadu Kota Malang mempunyai fungsi :
 - a. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan teknis di bidang pelayanan perizinan terpadu;
 - b. Penyusunan dan pelaksanaan rencana strategi (Renstra) dan rencana kerja (Renja) di bidang pelayanan perizinan terpadu;
 - c. Penyelenggaraan pelayanan administrasi perizinan bidang perekonomian, pariwisata, sosial budaya dan pekerjaan umum;
 - d. Pelayanan koordinasi proses pelayanan perizinan bidang perekonomian, pariwisata, sosial budaya dan pekerjaan umum;
 - e. Pelaksanaan administrasi pelayanan perizinan;

- f. Pemantauan dan evaluasi proses pemberian pelayanan perizinan;
 - g. Pelaksanaan pelayanan informasi dan pengaduan masyarakat di bidang pelayanan perizinan terpadu;
 - h. Pelaksanaan kegiatan di bidang pemungutan retribusi;
 - i. Pengelolaan administrasi umum meliputi penyusunan program, ketatalaksanaan, ketatausahaan, keuangan, kepegawaian, rumah tangga, perlengkapan, kehumasan, kepustakaan dan kearsipan;
 - j. Pelaksanaan standard pelayanan minimal (SPM);
 - k. Penyusunan dan pelaksanaan Standard Pelayanan Publik (SPP);
 - l. Pelaksanaan fasilitas pengukuran indeks kepuasan masyarakat (IKM) dan/atau pelaksanaan pengumpulan pendapat pelanggan secara periodik yang bertujuan untuk memperbaiki kualitas pelayanan;
 - m. Penyampaian data hasil pembangunan dan informasi lainnya terkait layanan publik secara berkala melalui *website* pemerintah daerah;
 - n. Pemberdayaan jabatan fungsional;
 - o. Pengevaluasian dan pelaporan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi;
 - p. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh walikota sesuai dengan tugas dan fungsinya.
3. Kepala Badan Pelayanan Perizinan Terpadu berwenang menandatangani 15 jenis izin meliputi : Izin Mendirikan Bangunan, Izin Gangguan, Izin Pemasangan Media Reklame, Izin Usaha Angkutan, Izin Trayek, Izin Keramaian Umum / Tontonan, Izin Penggunaan Tanah Makam, Izin Usaha

Percetaan, Izin Persewaan Penggunaan Bangunan milik Pemerintah Kota Malang, Izin Usaha Jasa Konstruksi, Tanda Daftar Usaha Pariwisata, Izin SIUP, TDI, IUI dan Perluasan Usaha.

Tugas dan fungsi di atas mempunyai dasar aturan yang mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, maka ada perubahan nomenklatur yang semula Dinas Perijinan Kota Malang menjadi Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BP2T) Kota Malang dan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2008 tentang organisasi Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, dan ditindaklanjuti dengan Peraturan Walikota Malang Nomor 68 Tahun 2008 tentang Uraian, Tugas Pokok, Fungsi dan Tata Kerja Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BP2T) sebagai unsur Pelaksana Pemerintah Kota Malang. Pada pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat, BP2T telah dibekali oleh *monitoring* dan *evaluating* dengan menggunakan ISO 9001 : 2008 Sistem Manajemen Mutu sejak tahun 2007. BP2T sebagai badan pelayanan masyarakat mempunyai situs layanan *online* dengan alamat situs <http://perijinan.malangkota.go.id/>.

Gambar 3. Tampilan situs layanan online BP2T Kota Malang.



Sumber: <http://perijinan.malangkota.go.id>.

BP2T mempunyai beberapa produk layanan bagi masyarakat. Keterpaduan tempat dalam satu atap tersebut membuat produk izin ini terlaksana dalam satu tempat sebagai berikut :

1. Izin Mendirikan Bangunan (IMB)
2. Izin Gangguan
3. Izin Media Reklame
4. Izin Usaha Angkutan
5. Izin Trayek
6. Izin Usaha Percetakan
7. Izin Keramaian Umum / Tontonan
8. Izin Penggunaan Tanah Makam

9. Izin Persewaan Penggunaan Bangunan Milik Pemerintah Kota Malang
10. Tanda Daftar Usaha Pariwisata
11. Izin Usaha Jasa Konstruksi
12. Izin SIUP
13. Izin TDI
14. Izin IUI
15. Izin Perluasan Usaha

Untuk menjalankan fungsi dan tugas pelayanan perijinan, BP2T mempunyai struktur organisasi sebagai berikut:

Gambar4. Bagan Struktur Organisasi BP2T Kota Malang.



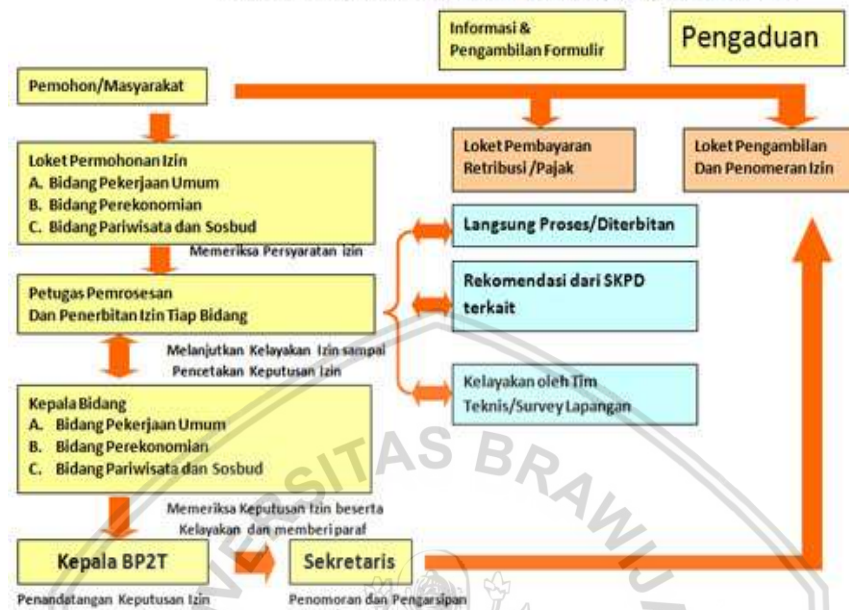
Sumber: Profil BP2T Kota Malang.

2 Pelayanan Perijinan Pendirian Bangunan Di BP2T Kota Malang.

Prosedur Pelayanan Perijinan merupakan rangkaian proses tata kerja yang berkaitan satu sama lain sehingga menunjukkan adanya tahapan secara jelas dan pasti yang harus ditempuh dalam rangka penyelesaian pelayanan perijinan. Prosedur pelayanan ini bersifat sederhana tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan serta diwujudkan dalam bentuk bagan alur prosedur pelayanan perizinan merupakan rangkaian proses tata kerja yang berkaitan satu sama lain sehingga menunjukkan adanya tahapan secara jelas dan pasti yang harus ditempuh dalam rangka penyelesaian pelayanan perijinan. Prosedur pelayanan ini bersifat sederhana tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan serta diwujudkan dalam bentuk bagan alur. Prosedur penyelesaian pelayanan perijinan yang dilaksanakan pada Badan Pelayanan Perijinan Terpadu Kota Malang mulai dari proses permohonan masuk sampai dengan pengambilan surat keputusan di loket pembayaran sebagai berikut:

Gambar 5 . Mekanisme atau Alur Penerbitan IMB di BP2T Kota Malang.

**MEKANISME / ALUR PENERBITAN IZIN
DI BADAN PELAYANAN PERIJINAN TERPADU (BP2T) KOTA MALANG**



Sumber: Kantor BP2T Kota Malang

Pelayanan perijinan ini pun mempunyai rentan waktu pelayanan yang dapat dilihat di bawah ini :

Tabel . Standar Waktu dan Keterangan Dalam Pelayanan IMB di BP2T Kota Malang.

Standar Waktu	Masa Berlaku Ijin	Uraian
---------------	-------------------	--------

Empat Hari Kerja	<p>Selamanya (Bentuk bangunan tidak berubah)</p> <p>12 bulan tidak dibangun dinyatakan batal</p> <p>Reklame tetap: max. 5 th. Evaluasi 2 th. 6 bln.</p> <p>Tower : max. 5 th. Evaluasi 2 th. 6 bln.</p> <p>Semi Permanen : IMB sementara max. 5 th.</p>	<p>Berkas masuk ke Loker Penerimaan/ Pemprosesan (1 hari)</p> <p>Mendapat rekomendasi dari Dinas Kimpraswil sampai penerbitan izin (3 hari)</p> <p>Apabila dalam kurun waktu sejak diterbitkannya IMB hingga kurun waktu 5 (lima) tahun tersebut terdapat realisasi pembangunan jalan, maka IMB dicabut:</p> <p>Apabila dalam waktu 5 (lima) tahun, realisasi pembangunan jalan belum ada, maka IMB dapat diperbaharui kembali:</p> <p>Untuk rencana bangunan semi permanent dan bangunan sementara yang berada di jalur hijau/ konservasi (sempadan sungai/saluran,SUTT dan lain sebagainya), dapat diterbitkan IMB. Sementara apabila mendapat rekomendasi dari instansi yang berwenang atas jalur hijau tersebut.</p>
------------------	---	--

Penandaan waktu pelayanan di atas juga dibarengi dengan keterangan pembiayaan atau tarif yang dikenakan kepada masyarakat. Pengenaan tarif tersebut telah diatur dalam Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2011 tentang

Retribusi Perizinan Tertentu, untuk Izin Mendirikan Bangunan. Seperti yang telah tercantum pada Perda tersebut, tarif atau biaya penerbitan IMB tersebut adalah

1. Untuk jenis rumah kampung atau rumah sangat sederhana (RSS) berkisar antara Rp. 3000 – Rp. 4.500.
2. Untuk jenis rumah sederhana (RS) berkisar antara Rp. 4000 – Rp. 6000.
3. Untuk jenis rumah menengah berkisar antara Rp. 6.500 – Rp. 8.500.
4. Untuk jenis rumah mewah berkisar antara Rp. 8.000 – Rp. 11.000.
5. Untuk jenis rumah tinggal deret terkena tarif Rp. 6000.
6. Untuk jenis rumah susun flat atau condominium terkena tarif Rp. 7.500.
7. Untuk jenis rumah tinggal villa terkena tarif Rp. 8.500.
8. Untuk jenis rumah tinggal asrama terkena biaya Rp. 6000.
9. Untuk jenis rumah campuran (ruko, rukan, rugud, dll) atau klas 4 terkena tarif Rp. 12.500.
10. Untuk bangunan fungsi usaha berkisar antara Rp. 6000 – Rp. 13.000.
11. Untuk bangunan fungsi umum, sosial dan budaya berkisar antara Rp. 2.500 – Rp. 7.500.
12. Untuk bangunan fungsi khusus (penyimpanan peledak, senjata, bangunan pembangkit tenaga nuklir) terkena tarif Rp. 12.500.
13. Untuk bangunan SPBU terkena tarif Rp. 20.000.

BP2T juga ditunjang oleh sarana dan prasarana yang cukup memadai. Hal ini terlihat dari kelengkapan fasilitas yang disediakan oleh BP2T seperti :

1. Ruang Tunggu Pemohon (Masyarakat) dilengkapi dengan AC.
2. Loker Perizinan (Loker Informasi dan Pengaduan, Loker Legalitas, Loker PU, Loker Perekonomian, Loker Parsosbud, Loker Pembayaran Retribusi, dan Loker Pengambilan SK).
3. Ruang Kepala Badan.
4. Ruang Sekretaris.
5. Ruang Kabid Pelayanan Perizinan Pekerjaan Umum.
6. Ruang Kabid Pelayanan Perizinan Perekonomian.
7. Ruang Kabid Pelayanan Perizinan Pariwisata dan Sosial Budaya.
8. Ruang Kasubag Sungram dan Staf.
9. Ruang Kasubag Umum dan Staf.
10. Ruang Kasubag Keuangan dan Staf.
11. Ruang Staf Bidang PU.
12. Ruang Staf Bidang Perekonomian & Parsosbud.
13. Ruang Rapat.
14. Ruang Arsip.
15. Musholla.
16. WC Umum.
17. Parkir yang cukup luas.

A. Penyajian Data

1. Penggunaan Diskresi dalam Penyelenggaraan Pelayanan Perijinan Pendirian Bangunan di Badan Pelayanan Perijinan Terpadu Kota Malang

Pelayanan perijinan khususnya perijinan mendirikan bangunan adalah ruang praktik administrasi yang berkenaan langsung dengan masyarakat. Pelayanan perijinan ini terlaksana guna memenuhi kebutuhan legalitas pendirian bangunan yang dilakukan oleh masyarakat seperti pendirian hunian atau bangunan dengan fungsi lainnya. Dalam praktiknya, pelayanan ini menemui berbagai macam pengambilan keputusan yang terkadang tidak diatur dalam peraturan pemerintah daerah. Praktik ini dipandang sebagai diskresi dalam pelaksanaan administrasi publik. Diskresi menjadi suatu ruang abu-abu dan masalah tersendiri dengan konsekuensi pengambilan keputusan sulit. Diskresi menjadi sebuah dilema tersendiri dalam ruang lingkup praktik administrasi publik. Diskresi ini pun dapat terjadi di dalam semua ruang praktik administrasi publik, tidak terkecuali pelayanan publik. Praktik pelayanan publik sendiri tidak memungkiri adanya diskresi, begitu pula di dalam pelayanan perijinan mendirikan bangunan.

a. Praktek Diskresi Pada Pelayanan Perijinan Pendirian Bangunan di Kota Malang

Pemerintah daerah sebagai pemegang kekuasaan tertinggi di daerah telah mengeluarkan peraturan daerah tentang tata ruang kota dan peraturan lain. Peraturan tersebutpun dipayungi oleh berbagai macam perundang-undangan dan peraturan

pemerintah mulai dari tingkat pusat hingga daerah terkecil. Demikian dengan pelayanan perijinan mendirikan bangunan yang mengacu pada peraturan Nomor 8 Tahun 2009 Tentang Sistem dan Prosedur Tetap Pelayanan Perijinan yang diselenggarakan oleh Badan Pelayanan Perijinan Terpadu (BP2T) Kota Malang. Pelayanan ini juga mengacu pada peraturan pemerintah daerah Nomor 4 Tahun 2011 Tentang Tata Ruang dan Tata Wilayah Kota Malang. Secara Normatif pelayanan yang diselenggarakan oleh BP2T dinaungi oleh kedua peraturan tersebut dan peraturan pada tingkat pemerintah yang lebih tinggi. Praktik pelayanan mendapat legitimasi atau kekuatan hukum tetap dengan pengakuan serta pengukuhan regulasi yang ada. Namun, demikian sepenuhnya sebuah peraturan tidak lepas dari masalah yang rentan dalam lingkup pertimbangan serta pengambilan keputusan.

Sisi lain praktik pelayanan khususnya pelayanan perijinan mendirikan bangunan (IMB) di Kota Malang pun tidak luput dari rentannya masalah tersebut. Lingkup pertimbangan dan pengambilan keputusan menempatkan praktik pelayanan IMB pada diskresi yang terkadang dianggap sebagai sebuah kekeliruan. Katakanlah diskresi ini adalah sebuah dilema yang membutuhkan pemikiran yang cermat dan pelik sehingga langkah (keputusan) yang diambil mempunyai penilaian yang mungkin berlawanan. Dilema ini pun diperlihatkan dalam sebuah penelusuran lewat wawancara kepada salah satu Kabid. Pelayanan IMB Kota Malang yang menyatakan

“Kalo bangunan baru, sebelum perda emang gak bisa di tangani. Pemerintah itu kurang berani. Dulu program Bank Dunia mau dipindahkan. Di *stand*(sempadan) kali itu kewenangan Dinas Pengairan. Kalo ngacu ke RTRW itu gak boleh, karena itu

kawasan hijau. Bebas bangunan diperkotaan 15 meter di bibir sungai. Di IMB di pinggir kali secara kasat mata, di PU harus ada rekomendasi dari Dinas Pengairan. Jadi setiap bangunan pinggir kali mengajukan IMB yang diperkirakan melanggar sempadan sungai harus dapat rekom pengairan kota” (Wawancara, tanggal 17/12/2014 pukul 09.27).

Pernyataan di atas adalah jawaban dari pertanyaan tentang tindakan BP2T dalam penanganan bangunan yang ada di sempadan sungai serta mekanisme perijinan mendirikan bangunan di Kota Malang yang melibatkan Dinas Pengairan dan Dinas Pekerjaan Umum (PU) Kota Malang. Terkait dengan wawancara di atas, Dinas PU menyatakan perihal alur pendirian bangunan yang menyertakan *Advice Planning* sebagai syarat utamanya.

“Perijinan (BP2T) itu yang melegalkan untuk perijinan. Warna (kawasan) itu berbeda-beda, disimpan oleh Negara di Jakarta dan itu dilegalkan. Jadi yang mengolah, meneliti mempertimbangkan itu di BAPPEDA daerah. Pasal-pasalnya itu (Perda No. 4 Tahun 2011), jadi kita yang mengeksekusi, BAPPEDA itu sudah enggak. Jadi sudah siap kita laksanakan, Siap. Jadi di dalam (RTRW) ini sudah ada tatanan untuk IMB maka ini (*Advice Planning*) dibuat. Kami membuat surat keterangan untuk pemohon. Jadi, dibawa oleh pemohon ke BP2T, disana jadi rujukan surat *sunahmuakat*. Jadi rujukan, nanti ada gambar sesuai dengan apa yang dikatakan di sini (*advice planning/AP*). Yang dikatakan di sini ngikutin ini (RTRW) dan aturan gedung (Perda Bangunan). Aturan gedung mengenai teknis bangunan fisik, aturan ini (RTRW) tentang tata ruang. Jadi kami dua di dalam AP itu tata ruang dan fisik bangunan dan surat tanah (keterangan tanah). Kalo kata BAPPEDA ada perubahan maka kami laksanakan. Di kita perencanaan jalan itu berapa kepotong berapa, jadi teknis. Kalo bangunan kota lama itu tidak boleh dirubah kasat mukanya (tampak depannya), jadi lebih eksekutornya kita” (Wawancara, tanggal 20/01/2014 pukul 07.46).

Dalam penerapan atau pelaksanaan dikeluarkannya ijin mendirikan suatu bangunan juga merujuk pada peraturan daerah Kota Malang Nomor 1 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung. Isi peraturan daerah tersebut menjelaskan tentang teknis *advice planning* yang dilakukan oleh Dinas PU hingga bangunan tersebut layak

dibangun pada satu wilayah tertentu. Dengan kata lain, Dinas PU adalah pelaksana dari kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah sendiri, sehingga dikatakan bahwa Dinas PU adalah eksekutor kebijakan yang terkait dengan bangunan di Kota Malang.

Namun, aturan di atas kurang dimengerti oleh masyarakat. Hal ini dapat disebabkan oleh kesenjangan pemahaman antara masyarakat sendiri dengan keinginan pemerintah. Satu sisi masyarakat harus patuh pada peraturan yang ada, namun di sisi lain juga menuntut diberikannya kepatutan (bukti) keseriusan pemerintah memenuhi keinginan masyarakat itu sendiri. Sehingga masyarakat dipandang ‘tidak mau tau’ pada aturan dan tindakan pemerintah. Ketidaktahuan ini pula diliputi oleh jarak antara perubahan peraturan daerah, sehingga masyarakat memandang bahwa aturan lama masih berlaku.

Indikasi adanya tindakan yang menjurus pada diskresi ini pun didukung oleh tumpang tindihnya peraturan yang berbeda pada beberapa instansi. Anggapan ini diperoleh dari pernyataan Kabid. Pelayanan IMB yang menyatakan bahwa

“Dihitung secara teoritis, semua bangunan dekat kali harus mendapat rekom dari Dinas Pengairan. Termasuk dari Sukarno-Hatta (sungai aliran di daerah Jalan Soekarno-Hatta). Karena ada rekom menurut pengairan tidak melanggar sepadan, jadi tidak semua di pinggir sungai melanggar. Apa lagi situasi seperti ini, ya kalo rekomnya boleh IMB boleh keluar. IMB secara administratif, tanahnya kepotong sepadan” (Wawancara, tanggal 17/12/2014 pukul 09.27).

Dari pernyataan di atas menyiratkan perbedaan mekanisme teknis sekaligus konsep tentang pendirian sebuah bangunan antar masing-masing instansi. BP2T sendiri sebagai badan yang berwenang mengeluarkan ijin melakukan koordinasi

dengan instansi lain, sehingga BP2T menjadi wadah terakhir pemrosesan pelayanan perijinan mendirikan bangunan. Meskipun peraturan daerah dan peraturan walikota telah ada. Hingga saat ini pun permasalahan pendirian bangunan belum terpecahkan, sebab pemerintah kurang berani. Sehingga pemerintah mengambil jalan tengah dengan membiarkan bangunan lama seperti contoh di sempadan sungai Brantas dan tidak memperbolehkan pendirian bangunan baru di daerah tersebut. Dilema ini pun berkembang pada lingkup masyarakat yang mempunyai pemikiran berbeda dengan pemerintah.

Pada kasus lain, terdapat tumpang tindih peraturan terjadi pada sempadan rel kereta api antar instansi pemerintahan. Peraturan yang dimiliki PJ. KA (perkeretaapian) pun tidak seluruhnya sejalan dengan peraturan pemerintah daerah. Penyebabnya adalah perbedaan ruang dan tingkatan keenangan administratif antara keduanya. Pandangan ini diambil dari pernyataan Kabid. Perijinan IMB, bahwa

“Pemerintah gak boleh, kalo sepadan KAI tidak diperkenankan. Pemerintah daerah melarang, kalo rel itu 11 meter, tapi dilain pihak PJ KA ngeluarin sewa, tapi ijinnya gak ada. Ijin bangunan tidak ada, pasti saya jamin. Dilain pihak kita melarang, tapi dilain pihak mengizinkan, jadi antara institusi kebijakannya gak sama. Kita udah punya RTRW (Perda 4 tahun 2011) kalo di kota itu 15 meter, tapi di daerah pinggiran kabupaten itu 50 meter. Beranak pinak disitu, saya sosialisasi di sini (Das Brantas dan Sempadan rel Mahakam) tanah yang baru diambil, tapi gak mau pindah. Beda sama Yogya karena budaya setempat beda. Karena budaya ... pengaruh orang budaya karena kultur. Disiapkan rumah susun di Kuto Bedah, *pilot project*, tapi gak bisa ... Jadi perlu sosialisasi 5 tahun, sulit karena dia menempati sebelum perda ada. Kita gak berani juga sebagai pemerintah” (Wawancara, tanggal 17/12/2014 pukul 09.27).

Ketika hal tersebut dipertanyakan kembali dalam ruang lingkup tata ruang dan wilayah, pernyataan di atas senada dengan jawaban dari Kabid. Tata Ruang dan Wilayah BAPPEDA Kota Malang tentang arahan pemanfaatan ruang secara garis besar yang menyatakan

“Arahan pemanfaatan ruang dan ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang sudah ditaati oleh pelaksana kewenangan, masyarakat dan swasta. Akan tetapi hasilnya belum optimal. ... Arahan RTRW sudah mengakomodir rencana pengembangan sektor perdagangan, khususnya pengembangan ekonomi lokal. Ruang untuk kegiatan perdagangan dan jasa direncanakan merata dengan akses struktur jaringan pergerakan yang terintegrasi dan berhierarki, mulai ruang perdagangan skala regional, ruang perdagangan skala lokal, dan ruang perdagangan skala lingkungan. Pelaksanaannya sudah sesuai dengan rencana, tetapi belum optimal” (Wawancara, tanggal 19/12/2014 pukul 07.46).

Di dalam praktik pelayanan ini pun, diskresi muncul sebagai satu istilah yang benar-benar ada. Tumpang tindihnya peraturan serta dilema pelaksanaan dari benturan peraturan menciptakan kebingungan di dalam pengertian masyarakat tentang mekanisme perijinan mendirikan bangunan. Sebab, di satu sisi pemerintah daerah melarang pendirian bangunan di sepanjang sempadan rel kereta api dengan ketentuan sesuai regulasi yang ada, namun di sisi lain PJ. KAI mengeluarkan surat hak sewa. Perbedaan ini pun yang juga menjadi pertentangan antara pemerintah dan masyarakat sendiri. Masyarakat pada sempadan rel menganggap bahwa hal tersebut tidak menyalahi aturan dan menganggap tanah dan bangunan tersebut telah mengantongi ijin. Sehingga celah diskresi pun muncul dalam tindakan pembiaran namun juga melarang yang pada akhirnya dianggap sebagai tindakan setengah hati (tidak tegas).

Hal ini pun dilanjutkan dengan pernyataan berikut :

“Itu namanya kebijakan, jadi antar kebijakan gak sama. karena kebijakan punya kekuatan otoritas, jadi gak sama. Menyewakan tanah kereta api itu bisa. Mungkin menurut UU lain boleh. Itu dilema, sehingga untuk membangun itu harus ada rekom masing-masing instansi. Disana dia ngukur, ternyata itu diluar sepadan, ada rekom itu melanggar, itu IMB keluar” (Wawancara, tanggal 17/12/2014 pukul 13.13).

Hal lain yang pula menyebabkan ketidaktahuan masyarakat dan praktik ini menimbulkan diskresi adalah budaya masyarakat yang keras kepala. Meskipun sosialisasi telah dilakukan oleh BP2T, namun masyarakat tetap pada pendirian bahwa bangunan yang ada tersebut sah dan berijin. Pendirian ini pun juga didukung oleh ketidaktahuan masyarakat pada peraturan yang baru serta rentan perubahan yang tidak sesuai dengan keadaan serta keinginan pemerintah daerah dulu dan saat ini.

Perubahan peraturan tersebut serta sosialisasi tentang perubahan peraturan yang ada saat ini bermaksud agar tidak ada lagi disparitas perkembangan antara wilayah dan sub wilayah di Kota Malang. Hal ini disampaikan oleh Kabid. Tata Ruang dan Wilayah Kota Malang yang menyatakan bahwa

“Kebijakan pengembangan prasarana wilayah Kota Malang diarahkan pada pengembangan dan penataan sistem jaringan prasarana utama transportasi, jaringan prasarana lainnya, dan infrastruktur kota untuk peningkatan layanan masyarakat Kota Malang dan menghindari disparitas perkembangan kawasan antar sub wilayah kota. Untuk mencapai tujuan dimaksud, salah satu kebijakan yang ditetapkan adalah : pelaksanaan konservasi kawasan lindung dan sumber daya air, serta pengembangan RTH untuk keseimbangan ekologi kota”(Wawancara, tanggal 19/12/2014 pukul 09.20).

Langkah yang diambil untuk menghindari disparitas tersebut dinyatakan oleh Kabid. Perijinan IMB adalah dengan mengikuti peraturan yang ada. Meskipun terjadi

perubahan peraturan secara berkala, namun BP2T sebatas pada sarana akomodasi yang mengikuti perkembangan peraturan. Hal ini dinyatakan oleh Kabid. Perijinan bahwa

“Gak bisa, pendidikan, dasarnya arsip *planing*. Jadi kalo fungsi hunian ada kendalanya harus ada rekomendasi PU. Masalah Matos, waktu itu tata ruang akomodatif, sesuai dengan perkembangan. Setiap ganti menteri ke menteri itu selalu direvisi. Tergantung kebijakan, kita tidak merubah sendiri .. UU (Undang-Undang) diubah secara hierarki berubah. Dulu gak boleh sekarang bisa boleh, karena UU itu, menteri diganti termasuk peraturan dirubah. Kalo dilihat dari Perda (Perda 4 tahun 2011) sekarang bisa (boleh)” (Wawancara, tanggal 17/12/2014 pukul 09.27).

Sehingga, opini masyarakat adalah terjadi pembiaran yang dianggap hal tersebut sebagai tindakan mal administrasi dan sebagian lain menganggapnya sebagai sesuatu yang lumrah dengan tidak mengindahkan peraturan tersebut. Anggapan tersebut masih ada hingga saat ini sehingga masyarakat menganggap bahwa adanya Perda Nomor 4 Tahun 2011 adalah langkah legitimasi kesalahan pelaksanaan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Anggapan serupa dijelaskan oleh Kabid. Perijinan IMB dalam pernyataan berikut

“Kontroversi, ijinya permukiman berubah jadi Ruko. Itu namanya ada kawasan campuran, ruko, rumah toko ada unsur hunian, Pak Ibnu Sasongko di Dosen ITN. Kalo rumah kawasan hunian, itu tidak hanya untuk tidur, kawasan hunian ada UU perumahan, memberi peluang keluarga bikin usaha. Disana untuk UKM, jadi kawasan khusus dibangun penunjang hunian. Tidak hanya untuk tidur, karena tidak hanya untuk tidur, disana ada di UU fasilitas penunjang hunian termasuk membangun adanya tempat jual beli, kantor termasuk kawasan *fleksible*. IMB tetap sama, cuma ada di H.O-nya. Karena dalam rangka perkembangan ekonomi. UU perumahan diperkenankan fasilitas penunjang hunian. Tinggal ngajuin H.O. dari pada gak berijinkan. ... jalan coklat, ini gini tata ruangnya tidak berubah, kalo ngacu Perda lama itu tumbuh yang pinggir jalan, dia ngajukan lagi IMB karena setiap merubah bentuk ngajukan IMB. Kalo dulu warnanya kuning. Kedawung itu dulu kuning, sekarang ungu. Dulu rumah ganti ruko, karena Perda membolehkan jadi kuning. Karena ada

dua Perda dulu dan sekarang. Minta rekom perijinan untuk mendapat IMB, sehingga terbit IMB. Karena Perda-nya berubah, ganti menteri, ganti UU ganti Perda. Mesti seperti itu, biasanya seperti itu. Berarti semua, secara umum, semua bangunan direkomendasi dari PU, ijin keluar dari IMB, mesti persis seperti AP dari PU, berarti sekarang melalui PU, sesuai bunyi atau keterangan dari PU” (Wawancara, tanggal 17/12/2014 pukul 09.27).

Perubahan peraturan yang ada saat ini menjadi jawaban atas pertanyaan legalitas ijin pendirian bangunan dan perubahan bentuk rupa Kota Malang dari dekat. Mengingat bahwa Kota Malang mempunyai Slogan atau Sembuyan “*Ijo Royo-Royo*”, peneliti mencoba mempertanyakannya pada BP2T. Hasilnya adalah pernyataan sebagaimana yang disampaikan di bawah ini

“Ijen masih kawasan konservatif, di simpang balapan Podo Joyo masmur, ke utara itu udah perdagangan jasa. Itu Perda yang baru, itu sudah umum. Disana muncul jual beli. Iya itu udah Wilis itu zona ungu. Kota Malang bisa berubah karena adanya perubahan perda. Repot memang. Tata ruang tidak kaku fleksible dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat. Perda mempunyai kekuatan hukum. Dulu begitu, 4/2011 dulu ada perda 7/2001. Pada saat Perda ini diterbitkan ditentukan masa berlakunya berarti Perda yang lama tidak berlaku. Nanti kalo itu gak dicabut perda lama itu tubrukan, perda yang baru menggugurkan perda yang lama. (Perda 7 2001) Tidak bisa dijadikan dasar hukum lagi. Saya malah sekarang keliling kecamatan, melakukan penyuluhan, ke kecamatan setiap tahun saya undang ketua RT, ketua RW biar dia melek aturan, dan perda itu gak boleh disembunyikan. Saya ada materi penyuluhan ada. Memang kelihatannya berubah, tapi itu dibolehkan. jadi saya nerbitkan gak seenaknya sendiri. jadi acuannya bikin perda bapedda 2001, ke 2011. melihat peta PU dan Bapedda” (Wawancara, tanggal 19/12/2014 pukul 09.20).

Semua wawancara di atas menunjukkan praktik diskresi ada di dalam lingkup pemberian pelayanan perijinan mendirikan bangunan dalam bentuk apapun sepanjang hal itu membutuhkan ijin pemerintah. PU sebagai lembaga teknis pendirian bangunan memandang diskresi tersebut sebagai sebuah kesenjangan antara praktik pendirian bangunan dan peraturan yang menaunginya, namun hal tersebut bukan berarti tidak

dapat dilakukan selama peruntukan dan fungsi tersebut bermanfaat. Sehingga BP2T sebagai institusi lanjutan pelaksana peraturan sekaligus pemberi layanan perijinan IMB kepada masyarakat berpandangan indikasi diskresi yang ada masih terkontrol dan masih dapat dikendalikan.

b. Alasan Dan Penyebab Pengambilan Tindakan Diskresi Pelayanan Perijinan Pendirian Bangunan di Kota Malang

Alasan dan penyebab pengambilan tindakan diskresi oleh pelaku kebijakan pelayanan pendirian bangunan di Kota Malang akan digambarkan melalui tindakan diskresi yang dilakukan pada beberapa kasus di Kota Malang. Dari hasil pengamatan peneliti di lapangan terdapat tumpang tindih peraturan terjadi pada sempadan rel kereta api antar instansi pemerintahan. Peraturan yang dimiliki PJ. KA (perkeretaapian) pun tidak seluruhnya sejalan dengan peraturan pemerintah daerah. Penyebabnya adalah perbedaan ruang dan tingkatan kewenangan administratif antara keduanya. Pandangan ini diambil dari pernyataan Kabid. Perijinan IMB, bahwa

“Pemerintah gak boleh, kalo sepadan KAI tidak diperkenankan. Pemerintah daerah melarang, kalo rel itu 11 meter, tapi dilain pihak PJ KA ngeluarin sewa, tapi ijinnya gak ada. Ijin bangunan tidak ada, pasti saya jamin. Dilain pihak kita melarang, tapi dilain pihak mengizinkan, jadi antara institusi kebijakannya gak sama. Kita udah punya RTRW (Perda 4 tahun 2011) kalo di kota itu 15 meter, tapi di daerah pinggiran kabupaten itu 50 meter. Beranak pinak disitu, saya soaisalisasi di sini (Das Brantas dan Sempadan rel Mahakam) tanah yang baru diambil, tapi gak mau pindah. Beda sama Yogya karena budaya setempat beda. Karena budaya ... pengaruh orang budaya karena kultur. Disiapkan rumah susun di Kuto Bedah, *pilot project*, tapi gak bisa ... Jadi perlu sosialisasi 5 tahun, sulit karena dia menempati sebelum perda ada. Kita gak berani juga sebagai pemerintah” (Wawancara, tanggal 17/12/2014 pukul 09.27).

Ketika hal tersebut dipertanyakan kembali dalam ruang lingkup tata ruang dan wilayah, pernyataan di atas senada dengan jawaban dari Kabid. Tata Ruang dan Wilayah BAPPEDA Kota Malang tentang arahan pemanfaatan ruang secara garis besar yang menyatakan

“Arahan pemanfaatan ruang dan ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang sudah ditaati oleh pelaksana kewenangan, masyarakat dan swasta. Akan tetapi hasilnya belum optimal. ... Arahan RTRW sudah mengakomodir rencana pengembangan sektor perdagangan, khususnya pengembangan ekonomi lokal. Ruang untuk kegiatan perdagangan dan jasa direncanakan merata dengan akses struktur jaringan pergerakan yang terintegrasi dan berhierarki, mulai ruang perdagangan skala regional, ruang perdagangan skala lokal, dan ruang perdagangan skala lingkungan. Pelaksanaannya sudah sesuai dengan rencana, tetapi belum optimal” (Wawancara, tanggal 19/12/2014 pukul 07.46).

Di dalam praktik pelayanan ini pun, diskresi muncul sebagai satu istilah yang benar-benar ada. Tumpang tindihnya peraturan serta dilema pelaksanaan dari benturan peraturan menciptakan kebingungan di dalam pengertian masyarakat tentang mekanisme perijinan mendirikan bangunan. Sebab, di satu sisi pemerintah daerah melarang pendirian bangunan di sepanjang sempadan rel kereta api dengan ketentuan sesuai regulasi yang ada, namun di sisi lain PJ. KAI mengeluarkan surat hak sewa. Perbedaan ini pun yang juga menjadi pertentangan antara pemerintah dan masyarakat sendiri. Masyarakat pada sempadan rel menganggap bahwa hal tersebut tidak menyalahi aturan dan menganggap tanah dan bangunan tersebut telah mengantongi ijin. Sehingga celah diskresi pun muncul dalam tindakan pembiaran namun juga melarang yang pada akhirnya dianggap sebagai tindakan setengah hati (tidak tegas).

Hal ini pun dilanjutkan dengan pernyataan berikut :

“Itu namanya kebijakan, jadi antar kebijakan gak sama. karena kebijakan punya kekuatan otoritas, jadi gak sama. Menyewakan tanah kereta api itu bisa. Mungkin menurut UU lain boleh. Itu dilema, sehingga untuk membangun itu harus ada rekomendasi masing-masing instansi. Disana dia ngukur, ternyata itu diluar sepadan, ada rekomendasi itu melanggar, itu IMB keluar” (Wawancara, tanggal 17/12/2014 pukul 13.13).

Perubahan peraturan di atas pun tidak sepenuhnya menjadi penyebab permasalahan dan kebingungan masyarakat. Sebab dalam perumusan peraturan diperlukan kajian baik praktik dan teoritik yang cukup panjang. Sehingga diskresi pun dapat dikatakan sebagai kesenjangan pemahaman dan harapan antara instansi pemerintah dalam berbagai level kewenangan. Hal ini dinyatakan juga oleh Kabid. Perijinan IMB dalam wawancara, bahwa

“Diskresi, sementara masih dikoridor perda, dikawasan perumahan, boleh ada. Dikendalikan di ijin gangguannya, itu masih belum kategori (belum masuk kategori pelanggaran). Masih dalam koridor perda. Hanya ada yang dikawal itu diijin usahanya. Ijin gangguan pun ada masa berlaku, sewaktu usaha gak berkembang ya nanti berhenti sendiri. Jadi kalo kawasan hunian itu *fleksible*, jadi H.O.nya aja” (Wawancara, tanggal 20/01/2014 pukul 09.27).

Semua pernyataan di atas mengisyaratkan bahwa diskresi administrasi publik khususnya pada praktik pelayanan perijinan tersebut ada. Keberadaan diskresi ini disampaikan juga oleh staf *Advice Planning* di Dinas PU yang menyatakan

“jadi di Ijen itu ada ring 1 ring 2 ring tiga. Ring 1 itu ada di jalan kembarnya itu itu *sakklek* harus jadi perumahan, yang ring dua itu jalan satu arah itu sampek bunderan simpang balapan itu boleh gak *sakklek*, setelah jalan itu ada perubahan RTRW jadi kawasan perdagangan dan jasa disitu diperbolehkan untuk perdagangan dan jasa. Bentuk muka itu dia tetep, tapi fungsi itu yang berubah : Ada sebagian hunian ada

yang buat usaha sebagai hunian campuran. Jadi bangunan itu dilihat ada peruntukan, fungsi utama sama bentuk fisik bangunan. Peruntukan itu domain, tapi didalam itu kan gak rumah semua, sudah itu baru fungsi utama itu misal hunian, kalo bentuknya baru macem-macem ada toko, ruko, gudang, rumah sakit itu harus dibedakan. Untuk peruntukan itu RTRW, untuk fungsi usaha itu sebenarnya di peraturan zonasi yang fungsi itu baru yang terkait dengan UU gedung. Rencana detail itu kan belum ada tapi dalam penerapannya sudah dipake. Nah jadi gini dalam satu kawasan katakanlah permukiman, kan gak mungkin bangun rumah tok, jadi ditoleransikan boleh untuk membangun usaha. Nah kita kan itu belum ada peraturannya tapi kan itu belum ada aturannya dan manfaatnya lumayan berdampak baik. Jadi kan permukiman itu orang beli atau apa kan tidak harus ke Malang (pusat kota) kan enggak. Jadi kita lakukan dulu berdasarkan perda (RTRW), tapi aturannya (aturan teknis zonasi) belum dibuat soalnya surat-suratnya belum disahkan oleh Provinsi. Jadi sistim zonasi tadi bisa berlaku disemuanya sampai pelosok juga. Cuman besaran prosentasenya itu menjadi mengacu kebijakan (RTRW). Contoh se-Araya itu gak ada jualannya itu juga gak mungkin, se-Araya itu gak ada mesjidnya itu juga gak mungkin, cuman besarnya aja yang juga mungkin ... peruntukannya kan permukiman. Kalo dilihat itu sebenarnya itu pelanggaran, kan mesjid zona merah, tapi ada dipemukiman, kan sudah tidak cocok dengan RTRW. Cuman karena kita global RD-nya itu Zonasinya itu yang memungkinkan ada warung ada ini itu. Cuman kalo nanti ada RD itu jadi tidak cocok, itu kendalanya. Tapi karena belum ada jadi larinya ke RTRW. Kalo zonasi nanti, tentunya zonasi nanti mengikuti *eksiting*(RD atau peraturan teknis zonasi) yang ada, karena kan duluan ada perumahan ini baru peraturan zonasinya ada, kecuali di balik tentunya saya ngasi ini kamu seharusnya disini, gak boleh bikin gini disini” (Wawancara, tanggal 17/01/2014 pukul 09.27).

Dalam wawancara di atas dinyatakan bahwa praktik diskresi dalam pelayanan perijinan dan pendirian bangunan di Kota Malang disebabkan oleh tidak adanya aturan teknis zonasi (Rencana Detail Tata Ruang Perkotaan atau disingkat RDTRK) peruntukan kawasan secara mendetail. Hal ini disebabkan aturan tersebut belum mendapatkan persetujuan dari pemerintah provinsi, sehingga praktik pendirian bangunan dalam satu kawasan bercampur baur. Dalam praktik pendirian bangunan pun pada akhirnya akan mengambil dasar kebijaksanaan yang membolehkan adanya bangunan yang diperuntukkan dan difungsikan berbeda dengan ketentuan kawasan yang telah disetujui sebelumnya. Dengan demikian, ketika aturan teknis zonasi

tersebut telah berlaku, bangunan yang sudah terlanjur berdiri dilihat sebagai sebuah kekeliruan tata ruang dan kekeliruan pemberian ijin bangunan.

Semua wawancara di atas menunjukkan praktik diskresi ada di dalam lingkup pemberian pelayanan perijinan mendirikan bangunan dalam bentuk apapun sepanjang hal itu membutuhkan ijin pemerintah. PU sebagai lembaga teknis pendirian bangunan memandang diskresi tersebut sebagai sebuah kesenjangan antara praktik pendirian bangunan dan peraturan yang menaunginya, namun hal tersebut bukan berarti tidak dapat dilakukan selama peruntukan dan fungsi tersebut bermanfaat. Sehingga BP2T sebagai institusi lanjutan pelaksana peraturan sekaligus pemberi layanan perijinan IMB kepada masyarakat berpandangan indikasi diskresi yang ada masih terkontrol dan masih dapat dikendalikan.

2. Dampak Tindakan Diskresi Pada Pelayanan Perijinan Pendirian Bangunan di Kota Malang

Di dalam praktik pelayanan ini pun, diskresi muncul sebagai satu istilah yang benar-benar ada. Tumpang tindihnya peraturan serta dilema pelaksanaan dari benturan peraturan menciptakan kebingungan di dalam pengertian masyarakat tentang mekanisme perijinan mendirikan bangunan. Sebab, di satu sisi pemerintah daerah melarang pendirian bangunan di sepanjang sempadan rel kereta api dengan

ketentuan sesuai regulasi yang ada, namun di sisi lain PJ. KAI mengeluarkan surat hak sewa. Perbedaan ini pun yang juga menjadi pertentangan antara pemerintah dan masyarakat sendiri. Masyarakat pada sempadan rel menganggap bahwa hal tersebut tidak menyalahi aturan dan menganggap tanah dan bangunan tersebut telah mengantongi ijin. Sehingga celah diskresi pun muncul dalam tindakan pembiaran namun juga melarang yang pada akhirnya dianggap sebagai tindakan setengah hati (tidak tegas).

Hal ini pun dilanjutkan dengan pernyataan berikut :

“Itu namanya kebijakan, jadi antar kebijakan gak sama. karena kebijakan punya kekuatan otoritas, jadi gak sama. Menyewakan tanah kereta api itu bisa. Mungkin menurut UU lain boleh. Itu dilema, sehingga untuk membangun itu harus ada rekom masing-masing instansi. Disana dia ngukur, ternyata itu diluar sepadan, ada rekom itu melanggar, itu IMB keluar” (Wawancara, tanggal 17/12/2014 pukul 13.13).

Hal lain yang pula menyebabkan ketidaktahuan masyarakat dan praktik ini menimbulkan diskresi adalah budaya masyarakat yang keras kepala. Meskipun sosialisasi telah dilakukan oleh BP2T, namun masyarakat tetap pada pendirian bahwa bangunan yang ada tersebut sah dan berijin. Pendirian ini pun juga didukung oleh ketidaktahuan masyarakat pada peraturan yang baru serta rentan perubahan yang tidak sesuai dengan keadaan serta keinginan pemerintah daerah dulu dan saat ini.

Hal lain yang pula menyebabkan ketidaktahuan masyarakat dan praktik ini menimbulkan diskresi adalah budaya masyarakat yang keras kepala. Meskipun sosialisasi telah dilakukan oleh BP2T, namun masyarakat tetap pada pendirian bahwa

bangunan yang ada tersebut sah dan berijin. Pendirian ini pun juga didukung oleh ketidaktahuan masyarakat pada peraturan yang baru serta rentan perubahan yang tidak sesuai dengan keadaan serta keinginan pemerintah daerah dulu dan saat ini.

Perubahan peraturan tersebut serta sosialisasi tentang perubahan peraturan yang ada saat ini bermaksud agar tidak ada lagi disparitas perkembangan antara wilayah dan sub wilayah di Kota Malang. Hal ini disampaikan oleh Kabid. Tata Ruang dan Wilayah Kota Malang yang menyatakan bahwa

“Kebijakan pengembangan prasarana wilayah Kota Malang diarahkan pada pengembangan dan penataan sistem jaringan prasarana utama transportasi, jaringan prasarana lainnya, dan infrastruktur kota untuk peningkatan layanan masyarakat Kota Malang dan menghindari disparitas perkembangan kawasan antar sub wilayah kota. Untuk mencapai tujuan dimaksud, salah satu kebijakan yang ditetapkan adalah : pelaksanaan konservasi kawasan lindung dan sumber daya air, serta pengembangan RTH untuk keseimbangan ekologi kota”(Wawancara, tanggal 19/12/2014 pukul 09.20).

Sekali lagi, dilema dan diskresi ini pun muncul dari perbedaan antara keinginan pemerintah dan masyarakat. Praktik pelayanan dan maksud regulasi pun berbenturan sehingga diskresi muncul sebagai masalah ditengah-tengah perbedaan pengertian antara pemerintah daerah dan masyarakat. Di dalam pengertian normatif hubungan antara ijin pendirian bangunan dan tata ruang dan wilayah, Kabid. Tata Ruang dan Wilayah Kota Malang menjelaskan sebagai berikut

“Tujuan dari dilakukannya penataan dan pengembangan wilayah ini adalah menghindari disparitas antar BWP.Salah satu kebijakannya adalah perkembangan kawasan perumahan sesuai dengan karakteristiknya.Kawasan perumahan adalah pola ruang dominan di Kota Malang.Dalam pengembangannya diarahkan agar berkembang merata dan sesuai dengan karakteristiknya sebagai kawasan perumahan

dengan kepadatan tinggi, kepadatan sedang, atau kepadatan rendah. Masing-masing selalu ditunjang dengan prasarana, sarana dan utilitas (PSU) nya, sehingga tercipta kawasan perumahan yang nyaman dan aman serta terintegrasi jaringan prasarananya” (Wawancara, tanggal 19/12/2014 pukul 09.20).

Langkah yang diambil untuk menghindari disparitas tersebut dinyatakan oleh Kabid. Perijinan IMB adalah dengan mengikuti peraturan yang ada. Meskipun terjadi perubahan peraturan secara berkala, namun BP2T sebatas pada sarana akomodasi yang mengikuti perkembangan peraturan. Hal ini dinyatakan oleh Kabid. Perijinan bahwa

“Gak bisa, pendidikan, dasarnya arsip *planing*. Jadi kalo fungsi hunian ada kendalanya harus ada rekomendasi PU. Masalah Matos, waktu itu tata ruang akomodatif, sesuai dengan perkembangan. Setiap ganti menteri ke menteri itu selalu direvisi. Tergantung kebijakan, kita tidak merubah sendiri .. UU (Undang-Undang) diubah secara hierarki berubah. Dulu gak boleh sekarang bisa boleh, karena UU itu, menteri diganti termasuk peraturan dirubah. Kalo dilihat dari Perda (Perda 4 tahun 2011) sekarang bisa (boleh)” (Wawancara, tanggal 17/12/2014 pukul 09.27).

Sehingga, opini masyarakat adalah terjadi pembiaran yang dianggap hal tersebut sebagai tindakan mal administrasi dan sebagian lain menganggapnya sebagai sesuatu yang lumrah dengan tidak mengindahkan peraturan tersebut. Anggapan tersebut masih ada hingga saat ini sehingga masyarakat menganggap bahwa adanya Perda Nomor 4 Tahun 2011 adalah langkah legitimasi kesalahan pelaksanaan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Anggapan serupa dijelaskan oleh Kabid. Perijinan IMB dalam pernyataan berikut

“Kontroversi, ijinya permukiman berubah jadi Ruko. Itu namanya ada kawasan campuran, ruko, rumah toko ada unsur hunian, Pak Ibnu Sasongko di Dosen ITN. Kalo rumah kawasan hunian, itu tidak hanya untuk tidur, kawasan hunian ada UU perumahan, memberi peluang keluarga bikin usaha. Disana untuk UKM, jadi kawasan

khusus dibangun penunjang hunian. Tidak hanya untuk tidur, karena tidak hanya untuk tidur, disana ada di UU fasilitas penunjang hunian termasuk membangun adanya tempat jual beli, kantor termasuk kawasan *fleksible*. IMB tetap sama, cuma ada di H.O-nya. Karena dalam rangka perkembangan ekonomi. UU perumahan diperkenankan fasilitas penunjang hunian. Tinggal ngajuin H.O. dari pada gak berijin kasian. ... jalan coklat, ini gini tata ruangnya tidak berubah, kalo ngacu Perda lama itu tumbuh yang pinggir jalan, dia ngajukan lagi IMB karena setiap merubah bentuk ngajukan IMB. Kalo dulu warnanya kuning. Kedawung itu dulu kuning, sekarang ungu. Dulu rumah ganti ruko, karena Perda membolehkan jadi kuning. Karena ada dua Perda dulu dan sekarang. Minta rekom perijinan untuk mendapat IMB, sehingga terbit IMB. Karena Perda-nya berubah, ganti menteri, ganti UU ganti Perda. Mesti seperti itu, biasanya seperti itu. Berarti semua, secara umum, semua bangunan direkomendasi dari PU, ijin keluar dari IMB, mesti persis seperti AP dari PU, berarti sekarang melalui PU, sesuai bunyi atau keterangan dari PU” (Wawancara, tanggal 17/12/2014 pukul 09.27).

Dari hasil pengamatan Penjelasan tentang tindakan diskresi yang dilakukan oleh BP2T dan Dinas PU dalam melayani masyarakat dalam perijinan mendirikan bangunan mempunyai beberapa dampak, khususnya memiliki dampak hukum. Dampak ini pun akan menjadi produk hukum atau dasar dari dilakukannya tindakan sejenis pada peristiwa lain, sehingga tindakan ini pun akan menjadi satu tindakan yang bersifat hukum pula.

B. Pembahasan

1. Penggunaan Diskresi Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Perijinan Mendirikan Bangunan Oleh Badan Pelayanan Perijinan Terpadu Kota Malang

Adminsitasi publik dalam tataran praktik memerlukan ruang dan pemikiran yang luas. Sebab dampak dari praktik ini akan berpengaruh luas dan berkelanjutan.

Arahan kebijakan, penyeimbangan dan interpretasi kebijakan atau keputusan pemerintah menjadi sisi tersulit dalam satu praktik administrasi publik. Pemerintahan bertindak sebagai perumus sekaligus pelaksana kebijakan yang dibuatnya sendiri dengan harapan terciptanya kemaslahatan masyarakat seluruhnya. Administrasi pula menjadi satu bentuk pola kerjasama berkelanjutan antar pemangku kepentingan tidak terkecuali masyarakat sendiri. Namun, masyarakat dan pemerintah kadang saling berseberangan pandang. Sehingga terjadi kesenjangan pemahaman dan harapan diantara keduanya yang mengakibatkan wajah pemerintahan baik di depan namun rapuh di dalam. Hal inilah yang memunculkan celah diskresi yang muncul dari kesenjangan dan tekanan yang sama-sama kuat diantara keduanya.

Di sisi lain administrasi publik pun mencoba menengahi diskresi tersebut menjadi satu bentuk yang positif. Diskresi yang diinginkan dan dipraktikan oleh pemerintah mempunyai pengharapan bahwa kepentingan masyarakat terlayani dengan baik. Maka disana pun dibuatlah satu manajemen dan pengorganisasian lembaga guna memenuhi kebutuhan masyarakat, tidak terkecuali pelayanan perijinan mendirikan bangunan. Salah satu praktik pelayanan tersebut berada di Kota Malang yang dikoordinasi oleh BP2T (Badan Pelayanan Perijinan Terpadu). Adanya BP2T ini memperlihatkan satu pola kehidupan administrasi publik seperti Chander dan Plano dalam Pasolong (2007: 7) menyebutnya sebagai satu bentuk proses yang ditujukan mengatur *public affairs*. Pada sisi kepranataan pemerintah dan negara, keberadaan BP2T dipandang sebagai proses, kegiatan dan kepranataan (Prajudi

Atmosudirdjo dalam Kansil dan Kansil, 2005: 12-13) guna memenuhi harapan masyarakat.

Sebagai sebuah badan yang mengkoordinasi beberapa fungsi pemerintahan, BP2T dihadapkan dengan berbagai problematika praktik pelayanan. Hal inipun dapat menimbulkan diskresi yang terkadang dipandang sebagai satu kelemahan pemerintah serta bentuk mal administrasi yang tidak diinginkan. Hal ini pun terjadi pada BP2T dan perijinan pendirian bangunan yang coba diteliti oleh peneliti. Diskresi dalam penelitian ini dapat dipandang beragam yang tentunya pula menjadi satu bentuk seni mengatur *public affairs* yang dapat menyelesaikan masalah masyarakat. Meski demikian, hal itu bukan berarti diskresi tidak mempunyai sisi buruk yang dapat pula menyesatkan proses administrasi publik pada jangka waktu yang panjang. Dengan adanya diskresi administrasi publik, negara dapat dibawa kepada dua kemungkinan baik dan buruk. Diskresi administrasi publik dalam praktik pelayanan perijinan pendirian bangunan pun dipandang sebagai satu bentuk urusan pemerintah guna melindungi hak kepemilikan dan kekayaan masyarakat (Gray dalam Pasolog, 2007 : 18). Atau dengan kata lain diskresi administrasi publik ini pun dipandang sebagai satu pertahanan memenuhi kepentingan kekuasaan rakyat yang tidak hanya dipandang sebagai lukisan kebijakan semata. Adapun diskresi tersebut pun akan dibahas di bawah ini secara runut menurut fokus yang telah ditentukan sebelumnya.

Namun sebelum itu, akan dibahas tentang Organisasi BP2T sebagai sebuah lembaga publik yang menaungi urusan publik khususnya perijinan. Seperti di katakan

sebelumnya, Bahwa PB2T adalah satuan badan koordinasi beberapa perijinan yang menempatkan pelayanan perijinan pada satu atap atau satu pintu sehingga memudahkan pelayanan. Konsep ini dipandang hukum administrasi publik dalam administrasi publik itu sendiri sebagai satu lembaga kepranataan. Kepranataan ini pun dipandang sebagai satu objek kenegaraan yang dilaksanakan oleh instansi negara pada level daerah. BP2T sendiri juga dapat dipandang sebagai satu bentuk aktifitas kedepartemenan, direktorat atau subdirektorat. Namun pada kenyataannya, secara hierarki BP2T mengalami penurunan derajat dengan bentuk organisasi pelayanan satu atapnya. Namun fungsi dan tugas BP2T sendiri lebih menyeluruh dan luas sebagai satuan koordinasi beberapa dinas lingkup pemerintah daerah.

Payung hukum serta peraturan perundang-undangan hingga peraturan daerah tingkat kota lebih menekankan otonomi yang diemban oleh BP2T sebagai satuan badan pelayanan publik atau lebih dikenal sebagai *the work of government*. Sifatnya yang otonom tersebut, memberikan mandat vital baik fungsi dan tugas pada BP2T sendiri. Keotonoman yang diemban oleh BP2T sendiri dipandang sebagai satu pemberdayaan sumber daya pemerintahan yang mampu menciptakan suasana demokratis (Fredrick A. Cleeland dalam Pasolong, 2007: 18). Sifatnya yang otonom dengan sikap koordinasinya ini menempatkan BP2T sebagai satuan pelayanan yang merepresentasikan dirinya sebagai pelestari nilai dan budaya masyarakat. Maksud pelestarian ini adalah pada konsep koordinasi yang meng-*guyub*-kan beberapa dinas

dalam satu titik penyelesaian pelayanan perijinan, sehingga masyarakat dimudahkan merujuk satu tempat pelayanan.

Sifat dan fungsi koordinasi BP2T tersebut juga dimungkinkan menjadi salah satu jalan bagi peran aktif pemerintah dalam pergaulan masyarakat. Sehingga berdirinya BP2T ini dipandang sebagai satu *bestuurszorg* (Kansil dan Kansil, 2005: 15-16) yang membawa satu dampak khusus dalam lingkungan administrasi publik dan hukum administrasi publik itu sendiri. Melihat hal tersebut maka BP2T sebagai satuan koordinasi yang otonom berperan penting sebagai :

1. Satuan pelayanan yang membantu masyarakat menciptakan suasana demokratis.
2. Menjamin distribusi pemerataan pelayanan dan pendapatan masyarakat dan pemerintah sendiri.
3. Menjamin kebebasan masyarakat untuk melaksanakan tanggungjawab dan hak-haknya.
4. Pelestari nilai-nilai luhur bangsa dalam konsep koordinasi yang *guyub*.
5. Jalan penciptaan kedamaian dari keselarasan dan keserasian gerak antara keinginan masyarakat dan pemerintah.
6. Pengarah pelayanan perijinan pada kepentingan yang menjunjung kepentingan masyarakat.

BP2T itu sendiri sebagai satuan pelayanan dan koordinasi beberapa instansi pemerintahan, menempatkan dirinya dalam peran kepercayaan (*public trust*) masyarakat pada pemerintah. Sehingga BP2T dalam pandangan lingkup hukum administrasi publik berdiri sebagai alat kepercayaan masyarakat. BP2T menjadi jembatan terhubungnya harapan masyarakat dengan peraturan legal formal pemerintah secara normatif maupun praktik. Sehingga, BP2T juga patut dipandang sebagai satuan birokrasi pemerintah daerah yang efektif.

Dalam sebuah pemahaman normatif, BP2T juga dipandang sebagai organisasi publik skala besardalam level daerah. Dalam suasana politik positif pemerintahan, BP2T juga bergerak dalam suasana keinginan pemerintah (*Political will*) akan kemaslahatan masyarakat. Konsep birokrasi *modern* pula ditampakkan pada pengorganisasian dan pelaksanaan tata kelola pelayanan berbagai perijinan. Dimana pembaharuan dan pembauran birokrasi model klasik dan tata laksana manajemen organisasi *modern* pun diterapkan oleh BP2T. Hal ini terlihat pada struktur, pembagian tugas dan fungsi serta hierarki peraturan yang menaungi satuan pelayanan tersebut. Pengadopsian model birokrasi *modern* oleh BP2T sendiri menjadi satu bentuk keinginan pemerintah yang terlihat pada mekanisme pelayanan dan evaluasi yang mengacu pada ISO 9001:2008.

Pendirian BP2T sendiri sebagai satuan koordinasi pelayanan perijinan satu pintu dipandang rasional (Weber dalam Persadi, 1998:123) sebab BP2T mempunyai tugas tetap melayani perijinan dan tugas resmi sebagai kepanjangan tangan

pemerintah daerah melayani masyarakat. Lebih lanjut rasionalitas birokrasi BP2T juga terlihat pada struktur organisasi yang mengacu pada piramida hierarki dengan dokumen-dokumen legal dengan aturan tetap dan khusus. BP2T juga terlihat sebagai satuan pelayanan yang pengendalian perijinan langsung maupun tidak langsung dengan penyertaan fungsi koordinatif beberapa dinas seperti Dinas PU, Pengairan dan BAPPEDA Kota Malang. Sehingga BP2T disebut sebagai kepanjangan tangan pemerintah dalam pelayanan perijinan. Dengan demikian pula, BP2T menjadi satuan badan pelayanan perijinan yang efektif dan efisien dengan kerja ketat pada aturan, spesifikasi yang pasti, kaku dan sederhana, mempunyai ketetapan legal formal, rasional dengan kewenangan yang otoritas penuh, terstruktur tanpa pandang bulu dengan cara disiplin penuh. Lingkup kerja BP2T menjadi satu sisi yang patut dilihat sebagai bentuk administrasi tiga dimensi (Sjamsudin, 2007: 28) dimana satuan pelayanan ini bekerja dalam sektor pembangunan dalam bidang perijinan mendirikan bangunan. Sehingga, BP2T menjadi satu bentuk representatif badan yang kaku namun terdesentralistik pada level daerah dengan gerak yang dinamis.

BP2T pada ulasan di atas menjadi satu bentuk representatif pemerintah dalam hal pelayanan perijinan, khususnya perijinan mendirikan bangunan. BP2T pun menjadi satuan badan pelayanan yang kaku pada aturan legal formal dalam lingkup perijinan dan koordinasi antar instansi pemerintah level daerah. Namun, dalam pandangan administrasi publik yang mengedepankan *public affairs* sebagai tujuan bersama dan keberadaan administrasi publik itu sendiri. Namun BP2T dan praktik

pelayanan perijinan mendirikan bangunan mendapat berbagai masalah. Masalah tersebut terkadang dipandang sebagai satu mal administrasi dan kesalahan pengambilan kebijakan legal formal sebab ketidaktersediannya aturan normatif, namun sah dalam etika guna memenuhi *public affairs*. Hal inilah yang oleh hukum administrasi dan administrasi publik itu sendiri dipandang sebagai diskresi.

Hukum admisnitrasi publik sendiri berdiri sebagai satuan teori sekaligus praktik yang kaku dan mengikat. Namun secara etika pemenuhan *public affairs*, pemerintah diperbolehkan mengambil sebab keputusan berkekuatan hukum formal yang tidak diatur, tapi dapat dipertanggungjawabkan. Hal inilah yang dipandang sebagai satu implementasi *policy* pemerintah yang dapat dibenarkan sebagai satu tindakan pengambilan keputusan legal formal. Diskresi yang terjadi di dalam pelayanan perijinan mendirikan bangunan di Kota Malang ini juga mengikut sertakan peranan pemerintah untuk mengusahakan tugasnya. Pemenuhan tugas inilah yang memaksa pemerintah dengan BP2T dan fungsi koordinatifnya melakukan satu bentuk diskresi. Namun bukan berarti BP2T adalah pelaksana diskresi secara langsung, sebab BP2T adalah badan terakhir yang menjadi lembaga yang melegalkan satu bangunan berdiri.

Pengeluaran ijin mendirikan bangunan oleh BP2T sendiri dinaungi oleh berbagai peraturan pemerintah dan Undang-Undang seperti yang telah disebutkan sebelumnya. Peraturan dan Undang-undang tersebutpun dipandang sebagai landasan legal formal guna pejabat pemerintah menjalankan tugas dan fungsinya dalam pelayanan perijinan mendirikan bangunan. Dengan adanya peraturan tersebut pun

BP2T mempunyai kewenangan khusus yang otonom dalam mengeluarkan ijin pendirian bangunan (Kansil dan Kansil, 2005: 23). Ijin pendirian bangunan yang dikeluarkan oleh BP2T adalah bentuk dari produk Hukum Tata Usaha Negara (Pringgodigdo dalam Kansil dan Kansil, 2005: 4) yang berupa surat, dokumen, berita acara, serta catatan-catatan sipil mengenai bangunan yang dimiliki oleh masyarakat. Ijin yang dikeluarkan pun mendapat satu kekuatan hukum sebab surat tersebut menjadi produk dari aparatur negara, hasil dari aktifitas dan fungsi BP2T dan hasil dari proses teknis penyelenggaraan undang-undang.

BP2T dalam menjalankan fungsi dan tugasnya juga dipandang sebagai bentuk praktik dari istilah *ad-ministrate* yang berarti pelayanan dan pengabdian yang mempunyai dua arti penting (Rochman Soemitro dalam Kansil dan Kansil, 2005: 11), yaitu :

1. BP2T menjadi badan penyusun keterangan tertulis dan sistematis dalam ikhtiar yang menghubungkan dokumen resmi dari beberapa instansi pemerintah lain dalam suasana tata usaha negara.
2. BP2T menjadi badan penerima dalam lingkup keistimewannya yang otonom.

Kewenangan yang istimewa ini pun dilaksanakan dalam lingkup internal dan kernal yang mengikat setiap aparat pemerintah BP2T. Ketetapan internal ini berguna untuk menyelenggarakan hubungan dalam lingkup BP2T sebagai organisasi. Ketetapan eksternal juga berguna untuk mengikat hubungan antara alat negara. Ikatan

internal di dalam BP2T dan eksternal antar alat negara ini dianungi oleh Undang-Undang dan peraturan Wali Kota sebagai pemangku kekuasaan pemerintahan tertinggi daerah. Sehingga BP2T dikatakan sebagai lembaga yang kaku. Namun kekakuan ini tidak sepenuhnya dapat dipandang penuh. Sebab, dalam praktik dan proses penyelenggaraan pelayanan perijinan pendirian bangunan terdapat beberapa hal yang dilematif. Dilema inilah yang tadi disebut sebagai diskresi.

a. Praktik Diskresi Pada Pelayanan Perijinan Mendirikan Bangunan Di Kota Malang

Pembahasan diskresi ini berangkat dari keberadaan BP2T sebagai badan koordinatif dan akomodatif guna melayani masyarakat dalam proses pelayanan perijinan mendirikan bangunan. Selain itu, penyamaan pandangan pun diperlukan bahwa diskresi ini terjadi pada praktik koordinatif dan akomodatif pelayanan perijinan pendirian bangunan. Praktik pelayanan perijinan pendirian bangunan di Kota Malang terjadi dalam berbagai peristiwa hingga menimbulkan diskresi. Berbagai macam peristiwa tersebut pun coba dirangkum dalam suasana peranan BP2T sebagai alat koordinatif dan akomodatif negara yang sama-sama mempunyai kekuatan hukum tetap. Celah diskresi ini pun timbul dalam praktik di bawah ini :

1. Tumpang tinduhnya aturan dalam ijin mendirikan bangunan dimana setiap instansi terkait dalam pola koordinatif dan akomodatif ini mempunyai perbedaan detail teknis pelaksanaan.

2. Pengambilan keputusan pembiaran peristiwa yang sudah terlanjur terjadi dalam lingkup pendirian bangunan yang dilakukan otoritas tertinggi Pemerintah Daerah Kota Malang.
3. Diskresi terjadi antara perbedaan lingkup ruang kekuasaan wilayah administratif yang masih belum pasti.
4. Kebingungan masyarakat dalam peraturan yang saling tumpang tindih, sehingga masyarakat akhirnya bersikap ‘tidak mau tau’ dan enggan mengikuti aturan keduanya.
5. Kebingungan masyarakat ini pula dipicu oleh peristiwa pembentukan peraturan pemerintah yang tidak mengikuti atau pun tidak diikuti oleh pelaksanaan. Sehingga ada rentan atau kesenjangan antara realitas peruntukan kawasan yang terlanjur ada dengan peraturan yang dibuat pemerintah daerah.
6. Praktik ini terjadi pada rentan ketiadaan peraturan yang menaungi secara teknis (RDTRK), sehingga diskresi muncul sebagai istilah yang membutuhkan pertanggungjawaban baik normatif atau etik pejabat negara.

Untuk menjelaskan praktik diskresi ini pun diperlukan pemahaman tentang diskresi. Sebab tidak semua peristiwa ini merupakan satu bentuk ketimpangan dan mal administrasi yang menjurus pada kesalahan pengambilan keputusan pemerintah. Menyikapi tindakan di atas menjadi penting, sebab diskresi sendiri tidak selalu bersifat negatif. Celah diskresi dalam peristiwa di atas dipandang sebagai satu bentuk

kebebasan dalam menentukan tindakan dengan berbagai pertimbangan, penilaian yang menduga-duga dampak yang akan ditimbulkan kedepan.

Pembiaran yang dilakukan Pemerintahan Daerah Kota Malang dalam menyikapi pendirian bangunan yang tidak sesuai dengan peraturan daerah pun diambil sebagai bentuk kebebasan menentukan pilihan. Pembiaran ini menjadi satu tindakan yang terpengaruh oleh suasana politik dan administratif itu sendiri. Politik pemerintah yang juga mempertimbangkan kepentingan umum, dampak buruk dan baik serta kecocokan antara realitas dan aturan pemerintah. Diskresi ini pun tidak ditemukan pada praktik pelayanan yang dilakukan oleh BP2T. Namun praktik diskresi ini ditemukan dalam proses perijinan sebelum ijin tersebut disahkan dan adikeluarkan oleh BP2T.

Dalam suasana pertimbangan akan prinsip *welfare state* (negara sejahtera), melancarkan pelayanan publik pemerintah mengambil inisiatif dengan melakukan pembiaran bangunan lama yang ada pada sempadan sungai Brantas. Prinsip *welfare state* ini pun menjadi pertimbangan yang mempunyai pengaruh yang cukup besar, sebab ketiadaan aturan teknis di instansi yang terkoordinasi dengan BP2T. Ketiadaan aturan ini mendorong instansi terkait, yaitu Dinas PU melakukan insiatif dengan mengeluarkan *Advice Planning* pendirian bangunan yang tidak sesuai dengan peruntukan wilayah yang telah ditentukan sebelumnya.

Hal ini bukan berarti Dinas PU melakukan sebuah tindakan mal administratif atau sebuah kesalahan yang tidak dapat dibenarkan secara mutlak. Sehingga perlu ditekankan satu pemahaman penting, bahwa pemberlakuan atau dikeluarkannya

advice planning sebagai dokumen resmi berdirinya sebuah bangunan dipertimbangkan dengan mengacu pada aturan peraturan daerah yang nantinya akan menjadi rujukan dibuatnya aturan teknis internal pendirian sebuah bangunan di dalam Dinas PU.

Penekanan dan pertimbangan atas dasar kebijakan pemerintah dan aturan berupa peraturan daerah secara garis besar telah menjadi kekuatan hukum pengambilan keputusan yang dipandang sebagai diskresi. Sehingga dalam penerapan keputusan pendirian bangunan yang dipandang sebagai diskresi ini pun dilakukan dengan melihat : kebijaksanaan sebagai dasar garis besar, suasana politik dan suasana lingkup masyarakat dan diskresi itu sendiri. Pemberlakuan diskresi ini pun juga dipandang sah sebab keputusan yang diambil oleh Dinas PU dirasa tidak melanggar batasan peraturan dan perundang-undangan. Dengan demikian, aparatur pemerintah dan instansi alat negara pun diperbolehkan melakukan salah satu tindakan di atas sebagai satu alternatif kebijaksanaan.

Praktik diskresi dikeluarkannya *Advice Planning* dalam pelayanan perijinan pendirian bangunan oleh Dinas PU pun dipandang oleh hukum administrasi negara mempunyai empat *point* penting diantaranya adalah penetapan, rencana, norma jabatan dan legislasi semu. Keempat *point* penting ini telah dilakukan oleh pejabat yang berwenang mengeluarkan *Advice Planning* dengan dasar peraturan pemerintah daerah yaitu Perda 4 Tahun 2011 tentang RTRW tentunya dengan lesiasi semu. Legislasi semu ini pun dimaksudkan, bahwa pejabat atau instansi yang berwenang

mengelola dan mengeluarkan *Advice Planning* mempertimbangkan sendiri tindakan yang diambilnya.

Dengan diberlakukannya tindakan tersebut nantinya akan menjadi satu bentuk kausal peraturan, sebab tindakan di atas sama dengan kebijakan yang berkekuatan hukum. Sehingga, tindakan itu akan menjadi contoh tindakan serupa pada lain wilayah di lingkup Kota Malang. Tindakan yang dianggap sebagai diskresi ini mempunyai hubungan yang erat dengan masyarakat, dimana hubungan tersebut terjalin antara pemerintah dan masyarakat dalam suasana pelayanan perijinan pendirian bangunan. Adapun suasana tersebut mempunyai isi atau maksud dari percontohan tindakan sehingga pemerintah berinisiatif melakukan atau membiarkan bangunan tersebut tetap berdiri, masyarakat akan menagih dan meminta diberlakukannya hal yang sama pada dirinya. Hal itu adalah dorongan untuk dikeluarkannya persetujuan pada bangunan yang serupa namun hal itu sebenarnya dilarang. Dengan demikian, akan timbul satu perangkat hukum baru sebagai satu kausal hukum dan peristiwa yang berkekuatan hukum baik sosial ataupun formal. Sehingga dampaknya akan terjadi satu kekacauan tata kelola ruang perkotaan sekaligus tata peraturan di daerah Kota Malang.

Namun, tindakan tersebut tidak sepenuhnya akan menimbulkan dampak buruk yang mendorong dikeluarkannya produk kebijaksanaan yang tidak lagi sesuai dengan peraturan. Aturan detail rencana tata ruang perkotaan yang tidak dimiliki oleh Dinas PU tersebut dapat menjadi awal diberlakukannya atau dibuatnya peraturan teknis yang nantinya dapat pula menjadi pertolakan realitas dari keadaan kawasan tata ruang

di Kota Malang saat ini. Sehingga, jika pun hal yang dilakukan oleh Dinas PU dan BP2T hingga surat IMB tersebut terbentuk tersebut berdampak buruk, maka hal itu dapat menjadi bahan pertimbangan kuat untuk membentuk produk hukum formal baru.

Oleh sebab itulah, jika peraturan teknis zonasi yang belum dimiliki oleh Dinas PU telah terbentuk dapat menimbulkan kebingungan dan *shock* (kekagetan peraturan) di kalangan masyarakat. Sebab, aturan zonasi tersebut dapat membatalkan *Advice Planning* yang telah dikeluarkan untuk sebuah bangunan sebelum aturan dibuat. Jikapun aturan teknis baru tentang zonasi tersebut berlaku maka akan berlaku pula beberapa asas yaitu: asas larangan kesewenang-wenangan, asas kepastian hukum, asas larangan diskriminatif, asas batal karena kecerobohan Dinas PU dan BP2T sebagai eksekutor peraturan. Sehingga dilema atas kebijaksanaan yang diambilpun akan timbul dengan istilah diskresi. Namun, jika dilihat dari berbagai sisi dan pertimbangan dan realitas bukti bangunan yang ada, serta pertimbangan penggunaan aturan secara garis besar, maka tindakan Dinas PU mengeluarkan *Advice Planning* dan dikeluarkannya surat IMB oleh BP2T bukan merupakan tindakan mal administrasi. Dengan demikian, tindakan Dinas PU dan BP2T tersebut disebut sebagai diskresi administratif yang bersifat positif.

b. Alasan dan Penyebab Diambilnya Tindakan Diskresi Dalam Pelayanan Perijinan Mendirikan Bangunan Di Kota Malang.

Pada penyajian data sebelumnya telah dijelaskan berbagai macam tindakan yang menimbulkan celah dilakukannya diskresi administrasi dalam pelayanan perijinan pendirian bangunan hingga dikeluarkannya IMB oleh BP2T. Diambilnya tindakan diskresi administrasi tersebut disebabkan oleh beberapa hal, diantaranya adalah:

1. Aturan yang tidak dimengerti oleh masyarakat sehingga masyarakat bersikap tidak mau tau terhadap kebijaksanaan yang dilakukan pejabat pemerintah.
2. Adanya tumpang tindihnya peraturan antar instansi pada level instansi yang berbeda.
3. Perbedaan ruang dan tingkat administratif antar instansi pemerintahan.
4. Arahkan pemanfaatan ruang dan ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang yang kurang optimal.
5. Pertentangan antara pemerintah dan masyarakat sebab pola pikir yang keras.
6. Adanya peraturan baru yang tidak mengakomodir keberlanjutan aturan sebelumnya yang dapat berdampak buruk bagi kelangsungan hidup pemerintahan.

7. Keinginan pemerintah dalam pemerataan guna menghindari disparitas antar wilayah.
8. Kedudukan BP2T yang otonom namun masih sebatas sebagai sarana akomodasi yang mengikuti perkembangan peraturan.
9. Ketiadaan aturan teknis tentang zonasi yang baru pada Dinas PU, sehingga dinas menggunakan Perda Nomor 4 Tahun 2011 tentang RTRW sebagai acuan dikeluarkannya *Advice Planning*.

Penggunaan diskresi yang dilakukan oleh instansi pemerinatah mempunyai beberap alasan seperti di atas. Dalam hal normatif pun hal ini dibenarkan sebab Dinas PU dan BP2T sendiri didorong oleh pemenuhan kepentingan umum yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945 tentang harapan etik dari konsep *Welfare State*. Pemerintah sendiri dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai pelayan masyarakat tidak diperbolehkan mengatakan kata 'tidak atau tidak ada' pada harapan masyarakat. Alasan dan penyebab diambilnya tindakan diskresi di atas pun dikarenakan adanya kekosongan produk hukum yang menaungi tindakan teknis Dinas PU mengeluarkan *Advice Planning*. Oleh sebab itu Dinas PU sendiri berinisiatif atas dasar ketaatan pada pengertian kesejahteraan masyarakat dan kemudahan melayani dengan pula mendasarkan perbuatannya pada aturan yang bersifat menyeluruh yang multi tafsir. Hal lain yang mendasari perbuatan Dinas PU dan BP2T sendiri dapat dikatakan melakukan tindakan diskresi baik langsung atau tidak langsung karena instansi tersebut didelegasikan atau ditugaskan oleh negara untuk mengayomi dan

melayani masyarakat sebagai mana amanat Undang-Undang Desentralisasi, Peraturan Daerah tentang Tata Kota dan Ruang Wilayah dan peraturan dibentuknya kedua instansi tersebut secara positif. BP2T dan Dinas PU sendiri tidak melakukan diskresi diluar kemampuan tugas dan fungsi instansinya sehingga keduanya mempuni secara rasional dan tindakan tersebut dapat dipertanggungjawabkan.

Jika diskresi yang dilakukan BP2T dan Dinas PU dibahas dengan literatur lain, pun tidak jauh berbeda. BP2T dan Dinas PU berani mengambil langkah diatas pun karena pemimpin dan pejabat yang berwenang melihat sebuah kasus yang membutuhkan penerjemahan hukum yang komprehensif, dengan demikian kasus ini dipilah ke dalam beberapa tempat sesuai dengan peruntukan fungsi pada tata ruang suatu kawasan di Kota Malang. Pada literatur lain pun, *freies ermessen* yang dilakukan oleh BP2T dan Dinas PU sebagai eksekutor peraturan daerah ditujukan untuk menjalankan tugas pelayanan publik. Diskresi ini pun dapat dipandang oleh kedua instansi tersebut sebagai sikap yang aktif di dalam kehidupan administratif sebuah pemerintahan daerah. Sehingga persoalan penting yang berhubungan dengan kesejahteraan, kemudahan dan tidak memberatkan masyarakat dapat terpecahkan dengan pertanggungjawaban secara moral, etik sekaligus legal formal yang menyertakan bukti nyata.

Sejauh penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti, tidak ditemukan tindakan diskresi yang menyalahi etika dan peraturan perundang-undangan, kecuali peristiwa tersebut disebabkan oleh tumpang tindihnya peraturan. Hal ini pun dapat dikatakan

sebagai keadaan kekosongan produk hukum yang mampu menengahi permasalahan. Hal ini dapat dicontohkan pada tumpang tindihnya peraturan hingga menimbulkan berdirinya bangunan di sempalan rel kereta api. Hal ini mengakibatkan kebingungan tindakan yang akan diambil sebab perbedaan peraturan dan perbedaan batasan kewenangan administratif masing-masing instansi. Oleh sebab itu, seperti yang dikatakan sebelumnya, pemerintah melalui BP2T dan Dinas PU hanya dapat melakukan pembiaran sementara dalam tataran wajar. Kewajaran ini pun ditandai dengan pemberian pengertian kepada masyarakat untuk tidak mendirikan bangunan sejenis di kawasan wilayah yang dilarang berdiri bangunan dengan menyertakan sebab-sebab yang meyakinkan. Persoalan ini pun tidak dapat diselesaikan dengan administratif normal, dimana prosedurnya tidak dapat berguna banyak terhadap penyelesaian masalah.

Ketika diskresi yang dilakukan oleh BP2T dan Dinas PU dilihat dari pengertian asas pemerintahan yang baik pun sebenarnya masih dalam tingkat kewajaran. Diskresi yang dilakukan oleh BP2T dan Dinas PU dapat dikatakan masih taat asas (Prof. Muchsan dalam Junta, 2012) pada keberlakuan pemahaman dari asas kepastian hukum, asas permainan yang layak, pengambilan keputusan dengan cermat, mempertimbangkan keseimbangan antara hukum yang berlaku dengan manfaat bagi masyarakat sehingga ketepatan sasaran dan tujuan pelayanan perijinan pendirian bangunan.

Ketikapun tindakan diskresi dan alasan tersebut diperbandingkan dengan unsur-unsur diskresi secara teoritik tidak mengindikasikan bahwa tindakan BP2T dan Dinas PU adalah tindakan hukum negatif dengan dampak yang tidak berhasil guna secara keseluruhan. Sehingga dapat disimpulkan bahwa keputusan dari kebijaksanaan yang diambil keduanya secara keseluruhan memenuhi unsur-unsur diambilnya tindakan diskresi administrasi. Namun, tidak dipungkiri jika dampak negatif diskresi ini pun dapat terjadi dalam jangka waktu yang tidak diketahui. Meski demikian, alasan dari tindakan ini dapat menjadi penengah dampak negatif yang mampu meredam perbuatan sejenis dengan dampak negatif bagi masyarakat. Tetap saja, tindakan disresi dalam pengambilan keputusan serta tindakan itu perlu diperhitungkan secara cermat. Sehingga, tindakan diskresi yang dilakukan harus benar-benar dapat dijelaskan dan dipertanggungjawabkan sesuai dengan kasus sebab-diambilnya tindakan diskresi administrasi tersebut.

2. Dampak Tindakan Diskresi Pada Pelayanan Perijinan Mendirikan Bangunan Di Kota Malang.

Penjelasan tentang tindakan diskresi yang dilakukan oleh BP2T dan Dinas PU dalam melayani masyarakat dalam perijinan mendirikan bangunan mempunyai beberapa dampak hukum. Dampak ini pun akan menjadi produk hukum atau dasar

dari dilakukannya tindakan sejenis pada peristiwa lain, sehingga tindakan ini pun akan menjadi satu tindakan yang bersifat hukum pula. Seperti dikatakan pada pembahasan sebelumnya, tindakan diskresi yang dilakukan oleh BP2T dan Dinas PU ini adalah kebijaksanaan pemerintah. Tindakan tersebut mempunyai kekuatan hukum tetap dan menjadi kebijaksanaan yang mengikat baik personal maupun instansi sebab yang mengeluarkannya adalah kepanjangan tangan pemerintah daerah. Dalam pandangan hukum administrasi negara, hal ini adalah bentuk produk hukum baru yang dapat pula mengikat atau bebas. Sifat mengikat atau bebasnya sebuah bentuk produk hukum baru ini ditentukan oleh peristiwa atau tindakan yang dapat menghapus secara keseluruhan diskresi yang telah terjadi sebelumnya. Diskresi tersebut tidak lagi dibenarkan atau dilegalkan menjadi sebuah produk hukum tetap dengan contoh peristiwa masa lalu.

Dampak yang ditimbulkan pun akan beragam, pada tindakan diskresi yang dilakukan oleh Dinas PU sehingga BP2T berani mengesahkan sebuah bangunan berdiri dengan menyertakan ijin IMB mempunyai dampak seperti dibawah ini:

1. Masyarakat bersikap 'tidak mau tau' pada aturan dan tindakan pemerintah.
2. Arahan pemanfaatan ruang dan ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang tetapi hasilnya belum optimal.
3. Kebingungan masyarakat tentang mekanisme perijinan mendirikan bangunan.
4. Pertentangan antara pemerintah dan masyarakat sendiri.

5. Opini masyarakat yang beragam mulai dari hal yang wajar hingga pada ketidakpercayaan masyarakat terhadap pemerintah daerah Kota Malang.
6. Kesenjangan pemahaman dan harapan masyarakat.

Dampak di atas pun timbul dari ketidak-tahuan masyarakat perihal manfaat dan maksud diberlakukannya sebuah peraturan. Masyarakat hanya mengetahui bahwa dirinya harus sejahtera meskipun itu melanggar ketentuan hukum. Di sisi lain, pemerintah menganggap bahwa seluruh masyarakat sudah mengetahui isi peraturan tanpa pun harus disosialisasikan dampak dan manfaatnya. Pemerintah dan konsep hukum pun menganggap masyarakat adalah manusia hukum yang dianggap mengetahui hukum positif. Jika demikian, tidak mungkin masyarakat mampu melakukan pendirian bangunan yang melanggar menurut peraturan, kecuali peraturan tersebut ada setelah bangunan tersebut itu didirikan. Akibatnya, terjadi kesenjangan antara peraturan pemerintah dan realitas masyarakat.

Namun, dari pengalaman serta peristiwa masa lalu ini pun nantinya akan timbul satu produk hukum baru sebagai alat penghubung guna menjembatani persoalan kesenjangan tersebut. Salah satu contohnya adalah kebijaksanaan pembiaran (pembolehan) permukiman lama di sepanjang Sungai Brantas tetap berdiri dan melarang pendirian bangunan baru setelah diberlakukannya Perda Nomor 4 tahun 2011 tentang Tata Ruang dan Tata Wilayah Kota Malang. Kebijakan berupa pembiaran dan dibolehkannya sebuah bangunan berdiri sebab asas kesejahteraan sosial ini pun nantinya akan berdampak pada terciptanya peraturan teknis yang

merinci secara detail aturan yang menaungi tindakan Dinas PU dalam mengeluarkan *Advice Planning*. Sehingga, untuk keberlanjutan peristiwa serupa tidak lagi terjadi. Dengan kata lain peraturan detail tentang tata perkotaan dan wilayah ini nantinya menjadi pencegah tindakan mal administrasi baik oleh instansi pemerintah maupun masyarakat sendiri di masa akan datang. Tentunya, hal ini pula perlu disertai dengan sosialisasi yang masif di berbagai tempat dan lapisan masyarakat. Dari pernyataan diatas pun dapat disimpulkan bahwa segala kebijaksanaan pemerintah yang dilakukan oleh BP2T dan Dinas PU baik langsung atau tidak langsung merupakan bentuk hukum baru yang dapat sewaktu-waktu berdampak baik atau buruk bagi pemerintah dan masyarakat sendiri. Hal ini tergantung pada konteks mana kebijaksanaan tersebut diambil dan dalam konteks mana pertimbangan pengambilan keputusan tersebut akan berdampak dan dipertanggungjaabkan secara moral dan formal.

BAB V

KESIMPULAN

A. Kesimpulan

Penelitian tentang Diskresi yang terjadi di dalam pelaksanaan pelayanan perijinan pendirian bangunan mempunyai beberapa kesimpulan yang nantinya dapat menjadi pertimbangan baik teoritik maupun praktik. Kesimpulan ini pula berharap pada kesadaran antara kedua belah pihak, yaitu Pemerintah Daerah dan Masyarakat sebagai stakeholders yang sama-sama membutuhkan. Kesimpulan pada penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. BP2T adalah badan pelayanan yang bersifat koordinatif dan akomodatif dari beberapa instansi pemerintah daerah Kota Malang.
2. BP2T adalah badan yang melakukan pelegalan pendirian bangunan dengan mengeluarkan ijin berupa form IMB (Ijin Mendirikan Bangunan)
3. Diskresi yang terjadi disebabkan oleh beberapa alasan terkait kekosongan peraturan teknis menafaatan, peruntukan dan fungsi kawasan perkotaan yang dikenal dengan Rencana Detail Tata Ruang Perkotaan(RDTRK) pada Dinas PU Kota Malang. Namun hal ini bukan berarti Dinas PU melakukan sebuah perbuatan mal administratiif yang merugikan secara keseluruhan.
4. Pemerintah Kota Malang sendiri melakukan pembiaran terhadap keberadaan bangunan yang dipandang melanggar peraturan tata ruang dan wilayah Kota Malang sebelum diberlakukannya peraturan tersebut

5. Pemberian tersebut dipandang sebagai tindakan diskresi yang berbentuk kebijaksanaan dari *political will* Wali Kota Malang sebagai pemegang kekuasaan pemerintah daerah.
6. Adanya tindakan diskresi tersebut menimbulkan beberapa dampak diantaranya adalah kebingungan masyarakat terhadap peraturan dan realitas keadaan tata kota dan terjadi kesenjangan antara pemerintah daerah dan masyarakat Kota Malang.

B. Saran

Kesimpulan di atas menempatkan pemahaman akan pentingnya sebuah pengambilan keputusan yang disesuaikan dengan momentum keadaan satu tempat yang tidak pula meninggalkan suasana pergaulan masyarakat. Hal lain pula perlu diingat bahwa kebijaksanaan tidak sepenuhnya negatif dan berdampak buruk bagi kehidupan pemerintahan daerah, dimana keputusan tersebut pula membutuhkan kecermatan serta pertimbangan yang benar-benar mengarah pada kepentingan masyarakat. oleh sebab itulah penelitian ini pun berharap kepada BP2T untuk dapat membuat sebuah terobosan dalam menjalankan otonomi tugas dan fungsinya dengan cara :

1. Ikut dalam pengendalian serta penentuan aturan detail yang menghasilkan *advice planning* pendirian bangunan. Hal ini bertujuan agar peran aktif BP2T tidak hanya sekedar pengesah dokumen IMB secara administratif kearsipan.

2. Kontrol penuh pada pendirian bangunan dimana BP2T juga masuk pada bagian teknis perhitungan dan perencanaan tata ruang dan wilayah Kota Malang.
3. Jikapun diperlukan sebuah tindakan diskresi dalam praktik pelayanan perijinan guna mengedepankan kepentingan masyarakat dan tata perkotaan yang baik dapat dilakukan oleh BP2T sepanjang hal itu dapat dipertanggungjawabkan dengan menyertakan bukti rill di lapangan.
4. Kebijaksanaan pembiaran bangunan di sepanjang sempadan Sungai Brantas perlu ditindak lanjuti dengan melakukan pemutihan surat IMB dan mengalihkan kawasan tersebut sebagai kawasan wisata.
5. Untuk menindak lanjuti saran di atas BP2T, BAPPEDA dan Dinas Pariwisata dan Budaya Kota Malang perlu melakukan koordinasi lanjutan. Tujuannya adalah agar kawasan Aliran Sungai Brantas di Kota Lama tidak menjadi kawasan yang dianggap kumuh. Sehingga terjadi sebuah peningkatan persepsi, baik keadaan lingkungan dan taraf hidup masyarakat.
6. Hal yang mungkin dilakukan setelah melakukan pelegalan bangunan di sempadan Sungai Brantas di Kota Lama tersebut adalah dengan mengubah tampak muka kawasan dan bentuk ruang menjadi lebih asri dan indah dipandang dengan menyertakan nilai budaya guyub perkampungan di tengah Jantung Kota.
- 7.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, Solichin. 2001. *Reformasi Pelayanan Publik, Kajian dan Perspektif Teori Good Governance*. Pidato Pengukuhan Guru Besar dalam Ilmu Kebijakan Publik pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya. Malang.
- Anonymaous. 2009. *Kedisiplinan Masyarakat Malang Rendah*. Diakses dari <http://nasional.kompas.com/read/2009/01/30/13312198/kedisiplinan.masyarakat.malang.rendah>. Diakses tanggal 3/2/2014.
- Anonymaous. 2014. *Pembangunan Balai Uji Kir Dihentikan*. Diakses dari <http://malang-post.com/tribunngalam/75977-pembangunan-balai-uji-kir-dihentikan>. Diakses tanggal 3/2/2014
- Arikunto, Suharsini, 2002. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Bintariadi, Bibin. 2011. *Satpol PP Hentikan Pembangunan Rumah Sakit Universitas Brawijaya Malang*. Diakses dari <http://www.tempo.co/read/news/2011/10/18/180361985/Satpol-PP-Hentikan-Pembangunan-Rumah-Sakit-Universitas-Brawijaya-Malang>. Diakses tanggal /2/2014.
- Darmanto dan Fadillah, Syarif. 2010. *Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah Dalam Rangka Pelayanan Publik*. Jurnal Ilmu Administrasi negara, Volume 10, Nomor 2, Juli. Tangerang Selatan: Jurusan Ilmu Administrasi Negara, Universitas Terbuka.
- Dwiyanto, Agus, dkk. 2006. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Penerbiit: Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Hadjon, M. Philipus, dkk. 2005. *Pengatar Hukum Administrasi Indonesia : Introduction To The Indonesian Administration Law*. Penerbit: Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

- Indarti, Erlyn. 2010. *Diskresi dan Paradigma : Telaah Filsafat Hukum. Pidato Pengukuhan Disampaikan Pada Pengukuhan Penerimaan Jabatan Guru Besar Dalam Fakultas Hukum Pada Fakultas Hukum*. Universitas Diponegoro, Semarang.
- Junta, Arel Prasetya. 2012. Tinjauan Yuridis Terhadap Penggunaan Asas Diskresi Dalam Produk Hukum. Makalah Dipublikasikan. Fakultas Hukum Program Pasca Sarjana Magister Hukum. Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Kamuli, Sukarman. 2012. *Birokrasi Di Negara Sedang Berkembang (Telaah Atas Kajian Ferrel Heady)*. Jurnal Inovasi, Volume 9, Nomor 2, Edisi Juni, ISSN 1693-9034. Gorontalo: Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Gorontalo.
- Kansil, C.S.T dan Kansil, Cristine S.T. 2005. *Modul Hukum Administrasi Negara*. Penerbit: PT. Pradnya Paramita. Jakarta.
- Koentjoro, Diana Halim. 2004. *Hukum Administrasi Negara*. Penerbit: Ghalia Indonesia. Bogor.
- Kurniawan, Agung. 2005. *Transformasi Pelayanan Publik*. Penerbit: Pembaruan. Yogyakarta.
- Marbun, S.F. 2001. *Pembentukan, Pemberlakuan, Dan Peranan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam Menjelmakan Pemerintahan Yang Baik dan Bersih di Indonesia*. Disertasi. Bandung: Universitas Padjajaran.
- Miles, B.B., dan Huberman, A.M. 1992. *Analisa Data Kualitatif*. Jakarta: UI Press.
- Mindarti, Lely Indah. 2007. *Revolusi Administrasi Publik (Aneka Pendekatan dan Teori Dasar)*. Penerbit: Bayumedia Publishing. Malang.
- Moenir, A.S. 2000. *Manajemen Pelayanan Publik*. Penerbit: Bumi Aksara. Jakarta.
- Moleong, Lexy J. 2001. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Penerbit: PT Remaja Rosdakarya. Bandung.
- Mustamu, Julista. 2011. *Diskresi dan Tanggungjawab Administrasi Pemerintahan*. Diakses dari http://paparisa.unpatti.ac.id/paperrepo/ppr_iteminfo_lnk.php?id=94. Diakses tanggal 3/2/2014

- Mustopadidjaja. 2003. *Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia: Prinsip-Prinsip Penyelenggaraan Negara*. Penerbit: LAN.Jakarta.
- Ndaha, Tazihudu. 2005. *Kybernologi Sebuah Rekonstruksi Ilmu Pemerintahan*. Penerbit: Rineka Cipta. Jakarta.
- Pasolong. 2007. *Teori Administrasi Publik*. Penerbit: Alfabeta. Bandung.
- Purwoko, krisman. 2010. *Digratiskan, Retribusi IMB Tempat Ibadah di Malang*. Diakses dari [http:// www.republika.co.id/ berita/ breaking-news/ nusantara/ 10/09/17/ 135123-digratiskan- retribusi-imb-tempat-ibadah-di-malang](http://www.republika.co.id/berita/breaking-news/nusantara/10/09/17/135123-digratiskan-retribusi-imb-tempat-ibadah-di-malang). Diakses tanggal 3/2/2014.
- Riggs, W.Freed. 1994. *Administrasi Pembangunan*. Raja Grafindo Persada
- Ridwan, HR. 2002. *Hukum Administrasi Negara*. Penerbit: UII Press.Yogyakarta.
- Satrio, Mukti. 2013. *Penertiban IMB Yang Melanggar Tata Ruang Kajian tentang Implementasi Perda RTRW Kota Malang Terhadap Penertiban IMB yang Melanggar Tata Ruang*. Diakses dari [http:// hukum.ub.ac.id/ wp-content/ uploads/ 2013/08/ Jurnal-Mukti-Satrio-0910110052.pdf](http://hukum.ub.ac.id/wp-content/uploads/2013/08/Jurnal-Mukti-Satrio-0910110052.pdf). Diakses tanggal 3/2/2014.
- Sedarmayati.2004. *Good Governance (kepemerintahan yang baik) : Membangun Sistem Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktivitas Menuju Good Governance (Kepemimpinan yang baik)*. Penerbit: CV. Mandar Maju.Bandung
- Shintawati, 2007. *Diskresi dan perwujudan good governance di Indonesia*.Tesis tidak dipublikasikan. Jakarta: FH-UI.
- Siagian, P. Sondang. 2003. *Administrasi Pembangunan: Konsep, Dimensi, dan Strateginya*. Penerbit: PT. Bumi Aksara.Jakarta.
- Sinambela, Lijan Poltak. 2010. *Reformasi Pelayanan Publik : Teori, Kebijakan Dan Implementasi*. Penerbit: Bumi Aksara. Jakarta.
- Sjamsuddin, Syamsiar. 2007. Good governance di indonesia. Jurnal Ilmiah Administrasi Publik, Vol. VIII, No.2, Maret-Agustus. Malang: Jurusan Ilmu Administrasi Publik. FIA. Universitas Brawijaya.

- Siswanto. 2007. *Pengantar Manajemen*. Penerbit: PT. Bumi Aksara.Jakarta.
- Sugiyono. 2011. *Metode Penelitian Bisnis*. Penerbit: Alfabeta.Bandung
- Suryono, Agus.2001.*Budaya Birokrasi Pelayanan Publik.Jurnal Administrasi Negara*. Malang: FIA Universitas Brawijaya.
- Syafi'ie, Inu Kencana. 2004. *Birokrasi Pemerintahan Indonesia*. Penerbit: Maju Mundur, Bandung.
- Thoha, Miftah. 2005. *Birokrasi dan Politik Di Indonesia*. Penerbit: PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Tjokroamidjojo, Bintoro. 1990. *Pengantar Administrasi Pembangunan*. Penerbit: LP3SE.Jakarta.
- Wakhid, Ali Abdul. Eksistensi Konsep Birokrasi Max Weber Dalam Reformasi Birokrasi Di Indonesia. Jurnal TAPIS, Volume. 7, Nomor. 13, Edisi Juli-Desember. Lampung: Fakultas Ushuluddin IAIN Raden Intan.
- Zauhar, Soesilo. 2001. *Administrasi Pelayanan Publik*. Jurnal Administrasi Negara Vol. 2. Malang:FIA Universitas Brawijaya.
-
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Layanan Terpadu Satu Pintu.
- Peraturan Wali Kota Malang Nomor 8 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pelayanan Perijinan Pada Badan Pelayanan Perijinan Terpadu Kota Malang.
- Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.
- Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2008 tentang organisasi Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah.
- Peraturan Walikota Malang Nomor 68 Tahun 2008 tentang Uraian, Tugas Pokok, Fungsi dan Tata Kerja Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BP2T).

Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2011 tentang Retribusi Perizinan Tertentu.

Peraturan Pemerintah Daerah Nomor 4 Tahun 2011 Tentang Tata Ruang dan Tata Wilayah Kota Malang.

Surat Edaran MENKO-WASBANGPAN Nomor 56/MK.WASPAN/6/98

